

Sabine Jaberg

Sag mir, wo...?

Auf der Suche nach der grundgesetzlichen Friedensnorm beim
Streitkräfteeinsatz

Heft 143

Hamburg, Mai 2006

Inhalt

1.	Einführung	5
2.	Das Grundgesetz als Verfassung des Friedens	6
2.1	Der strikt defensiv gehaltene Auftrag der Streitkräfte	8
2.2	Die positive Würdigung kollektiver Sicherheitssysteme	16
3.	Revision 1: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1994)	25
3.1	Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr	26
3.2	Bündnisse als kollektive Sicherheitssysteme	27
4.	Revision 2: Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (2003)	41
4.1	Vom weiten Sicherheits- zum weiten Verteidigungsbegriff	42
4.2	Enttabuisierung des militärischen Instruments	51
5.	Hürde: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (2005)	58
5.1	Der durch das Bundesverfassungsgericht abgesteckte Rahmen	60
5.2	Die gesetzliche Regelung der parlamentarischen Mitentscheidung	62
6.	Zusammenfassung und Ausblick	73

1. Einführung

Das Grundgesetz ist eine Verfassung des Friedens.¹ Es verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland auch in der Zeit nach der Wiederaufrüstung Mitte der fünfziger Jahre auf eine „friedensverträgliche Sicherheitspolitik“² (*Karlheinz Koppe*). Diese Einschätzung beruht neben dem Bekenntnis zum Weltfrieden insbesondere auf dem strikt defensiv gehaltenen Auftrag der Streitkräfte sowie auf der positiven Würdigung kollektiver Sicherheitssysteme. Gemessen an diesem Maßstab ist die Friedensnorm in den letzten Jahren gewaltig unter die Räder gekommen: Mittlerweile läßt sie sich kaum mehr gegen den Einsatz militärischer Macht kontrastieren.

Im folgenden geht es darum, beginnend mit dem grundgesetzlichen Friedensauftrag die Verschiebung des Wertehorizonts beim Streitkräfteeinsatz aufzuzeigen.³ Aus Gründen der Stringenz wird die gegenwärtig diskutierte Frage, ob die Bundeswehr im Zuge der Terrorabwehr oder zur Sicherung von Großveranstaltungen wie der Fußballweltmeisterschaft vermehrt Aufgaben im Inneren übernehmen soll, ausgeblendet.⁴ Zwar lohnte diese Debatte im Lichte sowohl der inneren Sicherheit als auch des inneren Friedens betrachtet zu werden. Allerdings handelt es sich hier um eine gesonderte Problematik, die sich grundlegend von jener des Einsatzes nach außen unterscheidet.⁵

Zwei Dokumente besitzen mit Blick auf das Thema der vorliegenden Studie unmittelbare Bedeutung: erstens das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen im Ausland, zweitens die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003. Ob-

-
- 1 Dieser Satz bezieht sich auf die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland. Mit Blick auf den Prozeß der Staatsgründung müßte er präzisiert werden. Schließlich handelt es sich hier auch um die Einbindung der vormaligen westlichen Besatzungszonen in den sich abzeichnenden Kalten Krieg.
 - 2 *Koppe, Karlheinz*: Exkurs zum Friedensbegriff in der Friedenswissenschaft, in: *ders./Senghaas, Dieter* (Hrsg.): *Friedensforschung in Deutschland. Lagebeurteilung und Perspektiven für die neunziger Jahre. Dokumentation eines Kolloquiums*. Berlin, 17.-19. Juli 1990. Bonn: Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn, 1990, S. 106-110; hier: S. 110.
 - 3 Zur Empirie der sich sukzessive erweiternden Einsatzpraxis vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen seit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts vgl.: *Geis, Anna*: *Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen*. Frankfurt/M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2005. (HSFK-Standpunkte; 2/2005.) (zit.: Geis: *Die Zivilmacht*.)
 - 4 Vgl.: SPD-Politiker verärgert über Schäuble, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. Dezember 2005.
 - 5 Die Differenz betrifft beispielsweise Einsatzszenarien, Bestimmungen des Grundgesetzes und deren Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht.

wohl beide Texte den Wortlaut der Verfassung unberührt lassen, nehmen sie durch eine Neuinterpretation zentraler Artikel bzw. fundamentaler Begrifflichkeiten des Grundgesetzes Revisionen am friedensnormativen Gesamtbestand vor, der die hohe Politik verpflichtet. Ein weiteres Papier erlangt zumindest indirekt Relevanz: das Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005. Es stellt seinerseits zwar keinen weiteren Eingriff in die Werteordnung dar, setzt aber der Regierung zumindest der Möglichkeit nach Grenzen beim Rückgriff auf die militärische Option. Dem wird in einem eigenen Exkurs Rechnung getragen. Weitere Dokumente, die zwar aus friedenspraktischer Perspektive von Interesse sein mögen, sich aber nicht auf den Modus des Streitkräfteeinsatzes auswirken, wie etwa der Aktionsplan der Bundesregierung vom 12. Mai 2004 zur zivilen Krisenprävention, bleiben hingegen außen vor.⁶

2. Das Grundgesetz als Verfassung des Friedens

Als das Grundgesetz im Mai 1949 in Kraft tritt, ist die Bundesrepublik Deutschland ein Land ohne eigene Streitkräfte. Seine Präambel verpflichtet zum Frieden.⁷ Artikel 25 bekennt sich zum Völkerrecht, und Artikel 26 (Absatz 1) stellt Durchführung wie Vorbereitung eines Angriffskriegs unter Strafe.⁸ Außerdem sieht Artikel 24 (Absatz 2) die Möglichkeit zur Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit vor.⁹ Der erste gravierende Ein-

-
- 6 Vgl.: *Bundesregierung: Aktionsplan ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘*. Berlin, 12. Mai 2004. – Es handelt sich hier keineswegs um ein Gegenpapier zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien, sondern eher um ein komplementäres Dokument, welches das mögliche Einsatzspektrum der Streitkräfte nicht bescheidet. So heißt es sehr allgemein und damit in alle Richtungen deutungs offen: „Streitkräfte als Teil einer auf Vorbeugung und Eindämmung von Krisen zielenden Außen- und Sicherheitspolitik können Beiträge zur multinationalen Sicherheitsvorsorge und zur Stärkung der internationalen Sicherheitsorganisationen leisten.“ – Ebenda, S. 8. – Vgl.: *Die Friedenswarte*, 3-4/2004.
- 7 Hier steht: „[...] vom Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen [...]“ – Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) zit. nach: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Kommentar zum Grundgesetz*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2005. (zit.: *Maunz/Dürig: Kommentar zum GG.*) (Nr. A1.), Präambel.
- 8 Wörtlich heißt es in Artikel 25: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“ Und in Artikel 26 (Absatz 1) steht: „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“
- 9 Im vollen Wortlaut: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung sei-

schnitt erfolgt mit dem Einbau der Wehrverfassung (1956), die infolge der Wiederbewaffnung erforderlich wird. Diese geht nach dem Scheitern des Projekts einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) einher mit der Mitgliedschaft in zwei Militärbündnissen, nämlich der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) und der Westeuropäischen Union (WEU). Der Beitritt zum Kollektivsystem der Vereinten Nationen erfolgt erst Anfang der siebziger Jahre (1973). Während Artikel 143 den Einsatz von Streitkräften im Falle des inneren Notstands an ein gesondertes Gesetz koppelt und in diesem Sinne nicht als Ermöglichungs-, sondern als „Sperrvorschrift“¹⁰ (Theodor Maunz) fungiert,¹¹ bestimmt Artikel 87a Verteidigung als eigentlichen Auftrag der Streitkräfte.¹² Artikel 59a regelt die Feststellung des Verteidigungsfalls.¹³ Der zweite größere Eingriff geschieht im Zuge der Notstandsnovelle (1968): Hier erhält der bereits erwähnte Artikel 87a nicht nur einen klareren Wortlaut,¹⁴ sondern erfährt in Absatz 2 eine Ergänzung, wonach Streitkräfte außer zur Verteidigung (nur) eingesetzt werden dürfen, soweit es das Grundgesetz ausdrücklich zuläßt.¹⁵ Artikel 115a organisiert bei gleichzeitiger Aufhebung von Artikel 59a die Feststellung des Verteidigungsfalls neu, den er – anders als sein Vorgänger – auch

-
- ner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ – GG, Artikel 24 (Absatz 2).
- 10 Theodor Maunz zit. nach: *Dürig, Günter*: Artikel 87a, in: *Maunz/Dürig*: Kommentar zum GG, S. 15, Rdnr. 27.
- 11 Artikel 143 lautet: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“ – Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (http://www.documentarchiv.de/brd/1956/grundgesetz-art1-12-143_ges.html) (abgerufen am 4. Oktober 2005); (zit.: Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956.)
- 12 Die Formulierung des Streitkräfteauftrags findet sich in folgender Satzkonstruktion: „Die zahlenmäßige Stärke der vom Bund zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ – Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956, Artikel 87a.
- 13 So heißt es Artikel 59a (Absatz 1): „Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag. Sein Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.“ Die anderen Absätze regeln Einzelheiten des Verfahrens. – Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956.
- 14 Nunmehr heißt es: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ – Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes („Notstandsgesetze“) vom 24. Juni 1968. (<http://www.documentarchiv.de/brd/1968/grundgesetz-notstandsgesetze.html>) (abgerufen am 13. Dezember 2005); (zit.: Notstandsgesetze.) Artikel 87a, Absatz 1.
- 15 Artikel 87a (Absatz 2) schreibt vor: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“ – Notstandsgesetze, Artikel 87a, Absatz 2.

inhaltlich näher definiert.¹⁶ Damit haben jene für das Thema der vorliegenden Studie relevanten Artikel des Grundgesetzes ihre heute gültige Fassung erlangt.¹⁷ Unter der Fragestellung nach der Friedensverpflichtung sind zwei Aspekte von besonderer Relevanz: der strikt defensiv gehaltene Auftrag der Streitkräfte sowie die positive Würdigung kollektiver Sicherheitssysteme.

2.1 Der strikt defensiv gehaltene Auftrag der Streitkräfte

Die Präambel formuliert den Friedensauftrag eindeutig: Hier verpflichtet sich das deutsche Volk dazu, dem „Frieden der Welt zu dienen“.¹⁸ Diese Vorschrift findet ihre Fortsetzung in zwei weiteren Artikeln: Da wäre zum einen Artikel 25, welcher den Vorrang des Völkerrechts vor den Bundesgesetzen festschreibt. Während das Völkerrecht in seiner klassischen Phase den Krieg lediglich hegen sollte und daher „keine Friedenskraft“¹⁹ im eigentlichen Sinne darstellte, erhebt es in seiner modernen Phase „die Pflicht zur Erhaltung des Friedens [zur] Grundnorm der gesamten Völkerrechtsordnung“²⁰ (Otto Kimminich/Stephan Hobe) (Herv. im Original). Zum anderen verbietet Artikel 26 (Absatz 1) nicht nur den Angriffskrieg, sondern stellt bereits dessen Vorbereitung unter Strafandrohung. All diese Bestimmungen sind der Einfügung der Wehrverfassung von 1956 sowie der Notstandsgesetzgebung von 1968 zeitlich vorgängig und normativ vorrangig.

Dementsprechend konditioniert die Wehrverfassung die zulässige Funktion von Streitkräften. Im aktuellen Wortlaut von Artikel 87a (Absatz 1) heißt es: „Der Bund stellt Streitkräfte zur *Verteidigung* auf.“²¹ (Herv. SJ). Nun mag der Begriff der Verteidigung – nicht nur angesichts des letzten Kriegs

16 So steht im ersten Absatz von Artikel 115a: „Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.“ Die folgenden Absätze regeln Einzelheiten des Verfahrens. – Notstandsgesetze, Artikel 115a, Absatz 1.

17 Elemente der Wehrverfassung, die für die Fragestellung dieser Studie ohne Relevanz bleiben (z.B. Recht auf Kriegsdienstverweigerung, Regelung der Kommandogewalt, Einbeziehung von Frauen in die Streitkräfte), werden hier nicht weiter behandelt.

18 GG, Präambel.

19 Kimminich, Otto/Hobe, Stephan: Einführung in das Völkerrecht. 7., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl. Tübingen; Basel: Francke, 2000. (UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher; 469.) (zit.: Kimminich/Hobe: Einführung in das Völkerrecht.) S. 44.

20 Kimminich/Hobe: Einführung in das Völkerrecht, S. 61.

21 GG, Artikel 87a, Absatz 1. – Im ursprünglich eingefügten Artikel 87a geht es um die „zahlenmäßige Stärke der vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte“ (Herv. SJ). – Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956. – Die Formulierung des Streitkräfteauftrags unterscheidet sich also nur im Wortlaut, nicht im Inhalt von seiner heutigen Fassung.

der USA gegen den Irak (2003) – anfällig erscheinen für Mißbrauch. Allerdings: Was unter Verteidigung gemeint ist, darüber erlaubt das Grundgesetz bei strikter Beachtung seines Wortlauts keinen Zweifel: Die Einfügung des Artikels 115a (Absatz 1) enthält nämlich – anders als die vorgängige Formulierung in Artikel 59a²² – nicht nur eine Regelung darüber, wer den Verteidigungsfall festzustellen hat, sondern auch eine materielle Legaldefinition: Seine Ausrufung setzt voraus, „daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar bevorsteht“²³. Die interpretatorische Verknüpfung beider Artikel macht evidenterweise Sinn: Während Artikel 87a (Absatz 1) Verteidigung als Zweck der Streitkräfte festlegt, bestimmt Artikel 115a den Eintrittsfall. Dieser Zusammenhang ist auch für *Dürig* offenbar selbstverständlich, wenn er pointiert zuspitzt: „Die grundsätzliche Aussage von Art. 87a II lautet somit: Grundfunktion unserer Streitkräfte ist die Verteidigung. Unter Verteidigung ist dabei die Abwehr eines Gegners, der die Bundesrepublik von außen her mit Waffengewalt angreift, mit militärischen Mitteln zu verstehen.“²⁴

Beim grundgesetzlichen Verteidigungsauftrag verdienen zwei weitere Restriktionen Beachtung: Erstens wird außer dem klassischen Verteidigungsfall ausschließlich die präemptive Selbstverteidigung erlaubt. Deren ausdrückliche Einbeziehung bewirkt zwar im Vergleich mit der Auslegung, die der Verteidigungsfall insbesondere durch *Dürigs* Kommentar zu Artikel 59a der ursprünglichen Wehrnovelle erfahren hat, eine unmißverständliche Weiterung: Nicht nur ein „gegenwärtige[r]“²⁵, sondern schon der unmittel-

22 Hier heißt es lediglich: „Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag.“ – Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956, Artikel 59a.

23 GG, Artikel 115a, Absatz 1.

24 *Dürig*: Artikel 87a, a.a.O., S. 12, Rdnr. 22.

25 Günter Dürig zit. nach: *Herzog, Roman*: Artikel 115a (zit.: Herzog: Artikel 115a.), in: *Maunz-Dürig*: Kommentar zum GG, S. 32, Rdnr. 21. – Dürigs vollständige Definition des Verteidigungsfalls in seinem Kommentar zu Artikel 59a lautet: „Ausgelöst werden derjenigen Verteidigung, welche erforderlich ist, um einen *gegenwärtigen*, rechtswidrigen Angriff bewaffneter äußerer Gegner von der Bundesrepublik abzuwenden.“ (Herv. im Original). Allerdings enthält sogar diese restriktive Formulierung eine Öffnung, wenn es heißt: „Dabei kommt es aber [...] nicht auf den bereits abgegebenen *ersten Schuß* an. Auch wer rechtswidrig die Waffe (erst) *anlegt*, löst beim unmittelbar Bedrohten Notwehrrechte und im Staatsrecht gem. Art. 59a Verteidigungsrechte aus.“ (Herv. im Original). – Ebenda. – Dementsprechend beschreibt Herzog die Differenz zur Neuregelung in Artikel 115a folgendermaßen: „Der wesentliche Unterschied gegenüber der Rechtslage nach Art. 59a und dementsprechend auch gegenüber der seinerzeit von Dürig unternommenen Umschreibung des Verteidigungsfalles besteht darin, daß nach der jetzigen Rechtslage das *unmittelbare Drohen* eines mit Waffengewalt vorgetragenen Angriffs *ohne jeden Zweifel* für die Feststellung des Verteidigungsfalles ausreicht, während dies nach Art. 59a jedenfalls nicht ohne weiteres und nicht ohne erhebliche Be-

bar bevorstehende Angriff berechtigt fortan zweifelsfrei zur gewaltsamen Gegenwehr.²⁶ Der präventive bzw. antizipatorische Einsatz von Streitkräften jenseits eines akuten Bedrohungsszenarios bleibt aber grundgesetzlich verboten. Er brächte die bereits bei der präemptiven Selbstverteidigung unscharf werdende Grenze zwischen (noch) erlaubtem Verteidigungs- und (schon) verbotenem Angriffskrieg vollends zur Auflösung. Und zweitens: Während Artikel 51 der UNO-Charta im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen Staat nicht nur das Recht auf individuelle, sondern auch auf kollektive Selbstverteidigung und damit das Recht auf Nothilfe für das Angriffsoffer prinzipiell bestätigt, ist nach Wortlaut des Grundgesetzes der Streitkräfteeinsatz einzig angesichts einer (unmittelbar drohenden oder bereits erfolgten) kriegerischen Attacke auf das Bundesgebiet unstrittig. Bereits die militärische Beistandsleistung im Bündnisfall, in welchem ein anderes Mitglied der NATO (bzw. der WEU) angegriffen wird, bereitet bei strikter Beachtung des Wortlauts Schwierigkeiten. Letztere lassen sich, da auch die einzige Bündnisklausel des Grundgesetzes in Artikel 80a (Absatz 3) den Streitkräfteeinsatz nicht deckt,²⁷ ohne mehr oder weniger gewagte Auslegungsakrobatik nicht überwinden. Zwei alternative Übungen stehen hier zur Verfügung:

- *Integration des Bündnisfalls in den Verteidigungsfall*: Auf der einen Seite ließe sich die Formulierung des Washingtoner Vertrags in die Auslegung des Artikels 115a des Grundgesetzes integrieren, wonach ein Angriff auf einen Bündnispartner „als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird“²⁸. Der Inhalt dieses Zitats besitzt unbezweifelbar

denken [...] angenommen werden konnte.“ (Herv. SJ). – *Herzog*: Artikel 115a, S. 33, Rdnr. 22.

26 Zur Problematik aus völkerrechtlicher Perspektive vgl. auch: *Hobe/Kimminich*: Einführung in das Völkerrecht, S. 280-283.

27 Artikel 80a (Absatz 3) bezieht sich auf die Frage nach der Anwendung von Rechtsvorschriften im Spannungsfall: „Abweichend von Absatz 1 ist die Anwendung solcher Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefaßt wird.“ – Dieser Passus bestätigt Roman Herzogs Urteil über das „Fehlen einer ‚NATO- oder Bündnisklausel‘ für den *Verteidigungsfall*“ (Herv. SJ). – *Herzog*: Artikel 115a, S. 66, Rdnr. 98. – Sogar das Bundesverfassungsgericht stellt hier ausdrücklich fest: „[D]ie Vorschrift betrifft die nach Maßgabe des NATO-Alarmsystems ausgelöste ‚zivile Teilmobilmachung‘, nicht den Streitkräfteeinsatz im Bündnisfall.“ – Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juli 1994 aufgrund der mündlichen Verhandlung von 19. und 20. April 1994 (zit.: BVerfGE 90, 286.), in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. 90. Bd. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1994, S. 286-394; hier: S. 386.

28 Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 (zit.: NATO-Vertrag.), in: *Sartorius II*. Internationale Verträge – Europarecht. Textausgabe mit Anmerkungen und Verweisungen sowie

eine symbolische Komponente. Empirisch aber können militärische Attacken in ihren Zielen und Wirkungen auf einen Partner Angriffen auf andere gleichkommen (z.B. im Rahmen eines Atomkriegs); sie können aber auch auf ein Mitglied begrenzt bleiben oder doch zumindest unterschiedliche Grade der Betroffenheit generieren (etwa bei gezielten ‚kleineren‘ militärischen Operationen). Bereits im Vorfeld der Wehrnovelle ist diese Frage im damaligen Kabinett kontrovers erörtert worden: Während eine Vorlage aus dem Innenministerium den Bündnisfall, der sich nicht zugleich als Bedrohung für die Bundesrepublik erweist, einer eigenen grundgesetzlichen Regelung zuführen möchte, erklärt einer der Minister dieses Ansinnen mit dem Argument für überflüssig, er könne sich nicht vorstellen, daß eine solche Konstellation nicht gleichzeitig einen drohenden Angriff auf das Bundesgebiet darstelle. Daher reiche seines Erachtens die Regelung in Artikel 115a völlig aus.²⁹ Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 hat die NATO ihren bislang einzigen Bündnisfall ausgerufen, ohne daß dies in Deutschland mit der Feststellung einer Bedrohungslage nach Artikel 115a einhergegangen wäre. Im Lichte der hier gewählten Argumentationstechnik wäre gemeinsam mit *Stephan Löwenstein* „vom erklärte[n] Bündnis- und unerklärte[n] Verteidigungsfall“³⁰ zu reden. Eine Ausdehnung des grundgesetzlichen Verteidigungsbegriffs auf militärische Nothilfe für Angriffsoffer außerhalb des Bündnisses läßt sich auf diese Weise jedoch nicht mehr rechtfertigen, weil jeder Bezug zum definierten Verteidigungsfall im Sinne eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet fehlte.³¹

einem systematischen und einem alphabetischen Inhaltsverzeichnis. Bearbeitet von Daniel-Erasmus Khan. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2005. (zit.: Sartorius II.) (Dokument Nr. 65.) Artikel 5.

- 29 Die angesprochene Kabinettsvorlage aus dem Innenministerium regt die Streichung von Artikel 59a in Kombination mit der Einfügung eines dritten Absatzes in Artikel 59 an, der regeln sollte, „wie der Verteidigungsfall festzustellen ist, der nicht zugleich einen Zustand äußerer Gefahr umfaßt“. Als Beispiel dient der „Bündnisfall, das ist der Fall, in dem ein mit der Bundesrepublik Deutschland vertraglich zur gegenseitigen Verteidigungshilfe verbündeter Staat angegriffen wird, ohne daß gleichzeitig ein Angriff auf das Bundesgebiet droht oder folgt“. Der Vorschlag zur Einfügung des dritten Absatzes in Artikel 59 ist nicht in das Gesetz übernommen worden. – BVerfGE, 90, 286, S. 296 f.
- 30 *Löwenstein, Stephan*: Was heute Verteidigung heißt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Dezember 2005. – Die förmliche Feststellung des Verteidigungsfalls nach Artikel 115a bedeutete nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch die prinzipielle Zustimmung des Parlaments zum Streitkräfteeinsatz (vgl.: Kapitel 5.1 dieser Studie).
- 31 Der UNO-Charta fehlt ein Passus, in dem die Mitglieder einen Angriff gegen ein Mitglied als einen gegen alle begreifen. Anders noch die Satzung des Völkerbunds, dem Vorläufer der Vereinten Nationen. Wörtlich heißt es dort: „Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen [zur friedlichen Streitbeilegung, SJ] zum Kriege, so wird es ohne weiteres angesehen, als hätte es

- *Unterscheidung von ‚Verteidigung‘ und ‚Verteidigungsfall‘*: Auf der anderen Seite könnte sich der Sachverhalt zunutze gemacht werden, daß die materielle Legaldefinition des Verteidigungsbegriffs nicht schon bei der Bestimmung des Streitkräftezwecks in Artikel 87a (Absatz 1), sondern erst im Kontext der Feststellung des Verteidigungsfalls in Artikel 115a erfolgt. Dessen Funktion ließe sich somit auf die Regelung verfassungsrechtlicher Folgen eines (vollzogenen oder drohenden) Angriffs auf das Bundesgebiet begrenzen. Der Verteidigungsfall, wie er in Artikel 115a beschrieben wird, markierte nach der hier skizzierten Lesart nur eine Sonderform eines umfassenderen Verteidigungsauftrags.

In die aufgezeigte Richtung bewegt sich *Christof Gramm* mit seiner Interpretation. Zwar richtet sich seines Erachtens der grundgesetzliche Verteidigungsbegriff wenn auch nicht ausschließlich, so doch zumindest in erster Linie gegen äußere Angriffe auf die Bundesrepublik Deutschland, allerdings gehe er „mit dem Konzept der *Verteidigung im Bündnis* von Anfang an über die Landesverteidigung im engeren Sinne hinaus“³² (Herv. im Original). In diesem Kontext übernimmt dann ein unspezifisches Verständnis kollektiver Sicherheitssysteme, welches auch Militärrallianzen wie die NATO umfaßt,³³ eine wichtige argumentative Stützfunktion: Denn ihnen darf sich der Bund nach Artikel 24 (Absatz 2) einordnen, was gemäß dieser Interpretationstechnik auch die Erfüllung der Beistandspflichten erlaubt. Damit wird die Lücke zwischen dem in Artikel 115a (Absatz 1) eng umrissenen Verteidigungsfall und der Ausdehnung des Verteidigungsbegriffs in Artikel 87a auf den Bündnisfall zumindest notdürftig überbrückt.³⁴

eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen.“ (Artikel 16) – Völkerbundsatzung von 1919 mit den Änderungen von 1921, in: *Weber, Hermann*: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 1987. (UN-Texte; 34.) S. 151-161; hier: S. 157.

32 *Gramm, Christof*: Die Aufgaben der Bundeswehr und ihre Grenzen in der Verfassung, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 4/2005, S. 133-146; hier: S. 133.

33 Zur systemanalytischen Unhaltbarkeit eines so weitgefaßten Verständnisses kollektiver Sicherheit vgl.: Abschnitt 2.2 und Abschnitt 3.2 dieser Studie.

34 *Franz Klein und Bruno Schmidt-Bleibtreu* schreiben hierzu: „Für die NATO folgt aus Art. 24 Abs. 2 GG, daß die Bundeswehr nicht nur bei einem unmittelbaren Angriff auf Deutschland, sondern auch bei einem Angriff auf einen Bündnispartner (Bündnisfall) eingesetzt werden kann [...]“ (Herv. im Original). – *Klein, Franz/Schmidt-Bleibtreu, Bruno*: Kommentar zum Grundgesetz. Unter Mitarbeit von Hans Bernhard Brockmeyer u.a. 9. Aufl. Neuwied; Kriftel: Luchterhand, 1999, S. 615. – Die beiden Kommentatoren gehen sogar noch einen Schritt weiter: Ihres Erachtens genügt bereits Artikel 24 (Absatz 2) zur Rechtfertigung der militärischen Beistandsleistung: Nach Artikel 24 Abs. 2 GG könne die Bundeswehr im Bündnisfall eingesetzt werden und zwar „unabhängig davon,

Karl-Andreas Hernekamp geht noch einen Schritt weiter als Gramm, wenn er auch den Entstehungskontext der Wehrnovelle als auftragbegrenzenden Faktor eliminiert. Nach seiner Auffassung dient der Verteidigungsbegriff „seit seiner Einfügung in das Grundgesetz [...] als umfassende Chiffre für *jede völkerrechtskonforme militärische Wahrung oder Wiederherstellung des äußeren Friedens*“³⁵ (Herv. im Original). Folgerichtig sieht Hernekamp nicht nur den Fall einer kriegesischen Attacke auf das Bundes- bzw. Bündnisgebiet, sondern „*alle* entsprechend defensiv geprägten völkerrechtlichen Beistandslagen“³⁶ (Herv. SJ) in den grundgesetzlichen Verteidigungsbegriff eingeschlossen. Auf den ersten Blick erfährt diese Argumentation durch Artikel 25 Unterstützung, weil dieser die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als Bestandteil des Bundesrechts festschreibt, ja ihnen sogar Vorrang einräumt.³⁷ Und zu diesem Fundus gehört das Recht auf Nothilfe für angegriffene Staaten – im Unterschied zur gewaltsam durchgeführten humanitären Intervention zum Schutze elementarer Menschenrechte – zweifellos.³⁸ Allerdings: Der Verzicht auf die Inanspruchnahme eines zustehenden Rechts stellt seinerseits keinen Verstoß gegen Völkerrecht dar, dem durch Einräumung eines Vorrangs wieder zur Geltung verholffen werden müßte.³⁹ Damit läßt sich eine grundgesetzlich vorgenommene Einschränkung des völkerrechtlich zulässigen Handlungsspielraums durch die Verweisung auf ebendiesen nicht wieder außer Kraft setzen. Die

-
- ob sich der Begriff der Verteidigung in Art. 87a Abs. 2 GG in Anlehnung an Art. 115a Abs. 1 GG nur auf die Bundesrepublik Deutschland bezieht oder weiter ist, oder ob Art. 87a Abs. 2 GG den Einsatz der Bundeswehr im Ausland gar nicht betrifft.“ – Ebenda.
- 35 Hernekamp, Karl-Andreas: Artikel 87a (Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte) (zit.: Hernekamp: Artikel 87a.), in: Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetzkommentar. Bd. 3., neubearbeitete Aufl. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1996, S. 395-423; hier: S. 398.
- 36 Hernekamp: Artikel 87a, a.a.O., S. 133.
- 37 Karl-Andreas Hernekamp deutet diesen Zusammenhang – mit einem Fragezeichen versehen – vorsichtig an: So argumentiert er speziell mit Blick auf den „Fall, daß der Streit wieder aufflammt, wenn (Art. 25?) Außeneinsätze außerhalb oder bei Selbstblockade eines kollektiven Sicherheitssystems, d.h. im Rahmen allgemeiner völkerrechtlicher Nothilfe, in Rede stehen“. – Hernekamp: Artikel 87a, a.a.O., S. 402.
- 38 Vgl.: Herdegen, Matthias: Artikel 25 (zit.: Herdegen: Artikel 25.), in: Maunz-Dürig: Kommentar zum GG, S. 15, Rdnr. 26.
- 39 Hans Jarass und Bodo Pieroth beschränken den proklamierten Vorrang völkerrechtlicher Normen vor dem Bundesrecht ohnehin auf die nachgeordneten Gesetze: „Gegenüber dem GG treten sie dagegen zurück.“ – Jarass, Hans/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 5. Aufl. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2000, S. 575, Rdnr. 12. – Allerdings stellt sich hier die (zugegebenermaßen) hypothetische Frage: Was wäre, wenn Artikel 26 den Angriffskrieg und seine Vorbereitung nicht verbieten, sondern erlauben würde? Hier müßte dann wohl der Vorrang des Völkerrechts zur Geltung gebracht werden. – Zur grundsätzlichen Problematik von Artikel 25 vgl. auch: Herdegen: Artikel 25, a.a.O.

Argumentation mit Artikel 25 erschließt jenseits des klar umrissenen Verteidigungsfalls bei vollzogenem oder drohendem Angriff auf das Bundesgebiet keinen zusätzlichen Auftrag für die Streitkräfte, sondern setzt ihn als bereits gegeben voraus.

Die beiden skizzierten Auslegungen produzieren infolge einer wachsenden Diskrepanz zwischen Wortlaut und zugeschriebener Bedeutung zusätzlichen Erklärungsbedarf und verlieren damit an unmittelbarer Überzeugungskraft. Allerdings hat der Gesetzgeber durch seine Zustimmung insbesondere zum WEU-Vertrag, der im Unterschied zum NATO-Vertrag eine Pflicht zur *militärischen* Beistandsleistung kennt,⁴⁰ deutlich gemacht, daß er zumindest diese als grundgesetzkonform begreift. Weitere Tatbestände der Nothilfe sind dadurch jedoch nicht erfaßt.

Bietet der Wortlaut des Grundgesetzes auch jenseits interpretatorischer Kunstgriffe Einfallstore, um den Auftrag der Bundeswehr zu erweitern? Diese Frage ist auf den ersten Blick zu bejahen. Denn in Artikel 87a (Absatz 2) heißt es: „Außer zur Verteidigung dürfen Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“⁴¹ Dieser Satz wiederum besagt explizit zweierlei: Erstens kann es andere Einsatzzwecke geben, die aber zweitens ausdrücklich erwähnt werden müssen. Und implizit – nämlich im Zusammenspiel mit Artikel 87a (Absatz 1) – bestimmt er etwas weiteres: Hauptzweck ist die Verteidigung, alles andere sind Nebenzwecke. *Dürig* macht diesen Sachverhalt in seinem Kommentar ganz stark: „Mit der Feststellung, daß *Grundfunktion* unserer Streitkräfte – das heißt: die Funktion, die ihnen erst ihre Daseinsberechtigung verleiht – die Abwehr des bewaffneten Angriffs eines *äußeren* Gegners auf die Bundesrepublik ist, wird zugleich *jede* anderweitige Verwendung, die nicht unmittelbar dieser Grundfunktion entspricht [...] als *Ausnahmeerscheinung* gekennzeichnet. [...] *Jeder* Einsatz der Streitkräfte ‚außer zur Verteidigung‘ geschieht ‚*ausnahmsweise*‘ – nämlich unter Verkehrung ihrer Grundfunktion – und ist

40 Im NATO-Vertrag vereinbaren die Parteien für den Verteidigungsfall, einander Beistand zu leisten, „indem jede von ihnen unverzüglich [...] die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet [...]“ (Artikel 5). Während die Erbringung eines militärischen Beitrags hier von subjektiven Einschätzungen der jeweiligen Mitglieder abhängt, besteht ein solcher Ermessensspielraum laut WEU-Vertrag nicht: Denn hier verpflichten sich die Parteien im Bündnisfalle dazu, „alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung zu leisten“ (Artikel V). – Vertrag zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (Brüsseler Vertrag) vom 17. März 1948, in: *Sartorius II* (Dokument Nr. 100.)

41 GG, Artikel 87a, Absatz 2.

deshalb nur als *ultima ratio* denkbar und zulässig.⁴² (Herv. im Original). Zur Abweichung von der Regel zählt der Einsatz im Innern im Rahmen der Notstandsgesetze einschließlich der Katastrophenhilfe. Weitere Aufgaben sind nicht *expressis verbis* vorgesehen.

Doch wie ausdrücklich muß die reklamierte Ausdrücklichkeit formuliert sein? Schließlich räumt Artikel 24 (Absatz 2) die Möglichkeit ein, daß der „Bund [...] sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“⁴³ kann. Und ein System kollektiver Sicherheit, wie die Vereinten Nationen unbestreitbar eines sind,⁴⁴ sieht eben auch die Möglichkeit militärischer Beugemaßnahmen gegen einen Rechtsbrecher vor. Genügt dieser Zusammenhang dem geforderten Kriterium der Ausdrücklichkeit? Diese Frage wäre bereits aus semantischen Gründen zu verneinen: Denn Ausdrücklichkeit meint eine explizite, keine implizite Erwähnung. Die Argumentationsfigur einer ‚impliziten Ausdrücklichkeit‘ wäre als *contradictio in ipso* kaum tragfähig. Und wo der Gesetzgeber Ausnahmeregelungen erlauben wollte, hat er dies im Kontext der Katastrophenhilfe und des inneren Notstands wörtlich formuliert – mit Blick auf die Einbindung in ein kollektives Sicherheitssystem sind entsprechende Ergänzungen unterblieben.

Diese restriktive Interpretation des Verfassungstextes wird zusätzlich durch den Tatbestand unterstützt, daß Artikel 87a bereits im ursprünglichen Wortlaut der Wehrnovelle von 1956 den „vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte[n]“⁴⁵ einen klar begrenzten Auftrag zuweist – und zwar ohne auch nur anzudeuten, daß es andere außenorientierte Einsatzzwecke würde geben können. In dieser Perspektive liegt es dann auf der Hand, daß die Einfügung von Artikel 87a (Absatz 2) im Rahmen der Notstandsverfassung von 1968 ausschließlich den Einsatz im Inneren ermöglichen und nicht unterderhand den bereits fixierten Auftragszweck nach außen erweitern wollte. Als „Nachfolger von Art. 143“⁴⁶ (Dürig) besteht seine einzige Funk-

42 Dürig: Artikel 87a, a.a.O., S. 13, Rdnr. 24.

43 GG, Artikel 24 (Absatz 2).

44 Zur kollektiven Sicherheit vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

45 Der vollständige Text des eingefügten Artikels 87a lautet: „Die zahlenmäßige Stärke der vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ (Herv. SJ). – Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956.

46 Dürig: Artikel 87a, a.a.O., S. 17, Rdnr. 32. – Wörtlich heißt es: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“ – Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956. – Artikel 143 wird mit Einfügung der Notstandsverfassung aufgehoben.

tion demnach darin, die dort ursprünglich enthaltene Sperrvorschrift gegenüber dem Einsatz im Innern einzulösen und den Streitkräfteauftrag im Rahmen der eigentlichen Notstandsverfassung grundgesetzlich einwandfrei abzusichern. In dieser Perspektive würde die Begrenzung der Streitkräfte auf den Zweck der Verteidigung durch dessen Wiederholung im zweiten Absatz („außer zur *Verteidigung* ...“) geradezu bekräftigt. Zu einer solchen Interpretation trägt des weiteren die bis heute gültige Neuformulierung des ersten Absatzes bei: Durch ihren schlichteren Satzbau stellt sie die Verteidigung als einzigen Gründungs- und Daseinszweck der Streitkräfte noch pointierter heraus. Denn nun heißt es knapp: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“⁴⁷

Vor diesem Hintergrund wäre ein Beitrag der Bundeswehr auch zum kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ausgeschlossen. Die verfassungsmäßige Beschränkung auf zivile Maßnahmen steht einem Engagement innerhalb der Weltorganisation auch keineswegs entgegen, die ja eine Pflicht zur Beteiligung an militärischen Sanktionen nicht kennt, aber viele Möglichkeiten friedlichen Engagements vorsieht. Jenseits dieser historisch-genetisch inspirierten Auslegung des Artikels 87a (Absatz 2) ist jedoch ein Wortlaut entstanden, der einen alleinigen Verweisungszusammenhang auf den inneren Notstand nicht mehr erkennen läßt. Damit wird zur Suche nach sonstigen in der Verfassung enthaltenen Einsatzzwecken geradezu ermuntert, was allerdings das Ausdrücklichkeitsgebot keineswegs außer Kraft setzt. Und dieses wird ausschließlich im Kontext der Notstandsverfassung eingelöst.

2.2 Die positive Würdigung kollektiver Sicherheitssysteme

Obleich sie diesen Begriff an keiner Stelle erwähnen, geschweige denn definieren, stellen die Vereinten Nationen das ‚Paradigma‘ kollektiver Sicherheit dar. Das sehen auch die Karlsruher Verfassungsrichter in ihrem Urteil aus dem Jahre 2001 zum strategischen Konzept der NATO (1999) so: Die bereits zum Entstehungszeitpunkt des Grundgesetzes existente Weltorganisation hätte als „[u]rsprüngliches Leitbild eines Sicherheitssystems im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG“⁴⁸ gedient. Zwar wird in der wissenschaftli-

⁴⁷ GG, Artikel 87 (Absatz 1).

⁴⁸ Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. Juni 2001 (zit.: BVerfGE 104, 126.), in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. 104. Bd. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2002, S. 151-214; hier: S. 195. – Das Urteil von 1994 betont jedoch den Dissens im Parlamentarischen Rat. Hier habe es „keine klaren

chen Literatur über den notwendigen bzw. fakultativen Charakter bestimmter Merkmale kollektiver Sicherheitssysteme gestritten (z.B. regionale und globale Ausdehnung, maximalistische und minimalistische Ausgestaltung):⁴⁹ Über die Grundzüge, wie sie sich auch in den Vereinten Nationen wiederfinden, besteht jedoch weitgehend Einigkeit, wobei die Abweichung von der Regel diese bestätigt.⁵⁰ So schreibt *Albrecht Randelzhofer* in seinem Kommentar: „Im völkerrechtlichen Schrifttum wird ein System kollektiver Sicherheit zumeist definiert als ein universales oder regionales institutionalisiertes System, in dem die Mitgliedstaaten sich vertraglich dazu verpflichtet haben, gemeinsam gegen dasjenige Mitglied vorzugehen, das gegen ein anderes einen Akt der Aggression begeht. Das Konzept der kollektiven Sicherheit richtet sich daher jedenfalls primär gegen Aggressionen aus dem Kreis der Mitgliedstaaten eines solchen Systems und nicht in erster Linie gegen Aggressionen von außerhalb durch dritte Staaten.“⁵¹ Diese Sichtweise besitzt eine längere Tradition: Schon *Maurice Bourquin* differenziert im Abschlußbericht einer Studienkonferenz des Völkerbunds (1934/35) zwischen kollektiven Sicherheitssystemen, die nach ungeteilter Sicherheit für alle Staaten streben, und individuellen Sicherheitsarrangements, die lediglich der Sicherheit weniger Staaten dienen.⁵² Nur wenig später erhebt *Dietrich Schindler* das „Kollektivsystem“ in den Rang eines „Gegenstück[s] zum Bündnis- und Gleichgewichtssystem“⁵³. Vor allem aber löste ein Begriff kollektiver Sicherheit, der fundamental unterschiedliche Sicherheitsarrangements gleichermaßen umfaßte, sich tendenziell auf. *Hermann von*

-
- Vorstellungen über den Tatbestand der gegenseitigen kollektiven Sicherheit“ gegeben. – BVerfGE 90, 286, S. 347. – Vgl.: *Lutz, Dieter S.*: Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49. Wertentscheidung, Auslegungsmethodik. Dokumentation. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1982. (Militär, Rüstung, Sicherheit; 22.)
- 49 Vgl.: *Jaberg, Sabine*: Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Versuch. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1998. (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 112.) Zugl.: Münster (Westfalen). Univ. Diss., 1996. (zit.: *Jaberg: Systeme kollektiver Sicherheit*.)
- 50 Hundertprozentige Übereinstimmung steht in sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen allein schon wegen der Vielfalt unterschiedlicher theoretischer Ansätze ohnehin nicht zu erwarten. – Zur wissenschaftstheoretischen Begründung vgl.: *Meyers, Reinhard*: Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen, in: *Rittberger, Volker* (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990. (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft; 21/1990.) S. 48-68.
- 51 *Randelzhofer, Albrecht*: Artikel 24 Absatz 2, in: *Maunz-Dürig*: Kommentar zum GG, S. 7, Rdnr. 11.
- 52 Vgl.: *Bourquin, Maurice*: Report by the General Rapporteur on the Conference's Study of 'Collective Security', in: *ders.* (Hrsg.): Collective Security. A Record of the Seventh and Eighth International Studies Conferences. Paris 1934 – London 1935. Paris: International Institute of Intellectual Co-operation, 1936, S. 443-457; hier: S. 444.
- 53 *Schindler, Dietrich*: Kollektive Sicherheit und Neutralität, in: Europäische Revue. Sonderheft Sicherheit, 11-12/1935, S. 712-717; hier: S. 712.

Mangoldt überspannt hier den Bogen seines Erachtens zulässiger Rechtsformen „von Defensivbündnissen über Neutralisierungen zu universalen Gemeinschaften wie Völkerbund und Vereinte Nationen“⁵⁴.

Doch wo liegt die friedensstrategische Bedeutung kollektiver Sicherheitssysteme? Sie versuchen, die Idee des Weltstaats unter den Bedingungen einer nach wie vor vitalen Staatenwelt so weit wie möglich zu simulieren – mit *Carl Friedrich von Weizsäcker* gesprochen betreiben sie „Weltinnenpolitik“⁵⁵ ohne Weltstaat. Das heißt: Dieser Lösungsansatz bemüht sich um Analogie zur nationalen Ebene, wo doch zumindest mit dem demokratischen Rechtsstaat eine prinzipiell tragfähige Lösung für das Problem des ‚Kriegs aller gegen alle‘ gefunden ist. Folgende Prinzipien machen kollektive Sicherheitssysteme nicht nur zu Institutionen zwischenstaatlicher Sicherheitsgewährleistung im Sinne einer verlässlichen Abwesenheit von Krieg,⁵⁶ sondern werten sie zu Einrichtungen der Friedensstiftung auf: Weltverfassung, Weltrechtsordnung, Zivilisierung und Gewaltenbildung bzw. Gewaltenteilung. Sie sollen mit Blick auf die heute einzig unbestrittene Organisation kollektiver Sicherheit konkretisiert werden: die Vereinten Nationen.

1. *Weltverfassung*: Die UNO-Charta gibt der Staatengemeinschaft eine Art Weltverfassung.⁵⁷ Mittlerweile 191 Mitglieder haben sie mit ihrer Unterschrift rechtlich bindend anerkannt und partizipieren am Kollektivsystem. Mit diesem globalen Ansatz soll zum einen der Gefahr vorgebeugt werden, daß Ordnungsansprüche konkurrierender Mächte militärisch aufeinanderprallen. Daher zeigt sich Kapitel VIII der Charta mit Blick auf die Einrichtung regionaler Abmachungen und Einrichtungen eher zurückhaltend: Um die Gefahr einer Aushöhlung des globalen Systems zu reduzieren, wird der autonome Kompetenzbereich regionaler Institutionen strikt auf die friedliche Regelung untereinander bestehender Streitigkeiten begrenzt.⁵⁸ Damit soll nicht zuletzt die Wahr-

54 Hermann von Mangoldt zit. nach: BVerfGE, 90, 286, S. 348.

55 *Weizsäcker, Carl Friedrich von*: Bedingungen des Friedens [1963], in: *ders.*: Der bedrohte Friede. Politische Aufsätze 1945-1981. München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1981, S. 125-137; hier: S. 131. – Vgl.: *Müller, Erwin*: „Weltinnenpolitik“ – mehr als ein Wort?, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), 1/1995, S. 7-12.

56 Vgl.: *Jaberg, Sabine*: Zum Friedens- und Sicherheitsverständnis kollektiver Sicherheit. Allgemeine Erörterung und Spezifikation anhand historischer Friedensentwürfe, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), 3/1998, S. 145-156.

57 Vgl.: Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (zit.: UNO-Charta.), in: *Sartorius II* (Dokument Nr. 1.)

58 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie. – Die Zurückhaltung spiegelt sich auch in der Formulierung wider, wonach die Charta „das Bestehen regionaler Abmachungen und Einrichtungen“ lediglich „nicht ausschließt“. – UNO-Charta, Artikel 52, Absatz 1. – Einmal

scheinlichkeit interregionaler Konfrontationen infolge des Sicherheitsdilemmas – also der zwischen unterschiedlichen regionalen Arrangements bestehenden Ungewißheit über die friedlichen oder kriegerischen Absichten der jeweils anderen – minimiert werden.⁵⁹ Zum anderen erwächst in einem globalen Kollektivsystem die Chance zur Optimierung der Möglichkeiten, indem unterschiedliche Sichtweisen, abweichende Wissensstände, zerstreute Ressourcen gebündelt werden, um einem Problem möglichst angemessen zu begegnen.

2. *Weltrechtsordnung*: Die Charta begründet eine globale Rechtsordnung, die auf dem Gewaltverbot basiert. Von ihm läßt sie nur zwei strikt konditionierte Ausnahmen zu: das Recht auf individuelle wie kollektive Selbstverteidigung (Artikel 51) sowie die Befugnis der Weltorganisation, Aggressoren notfalls mit militärischer Gewalt wieder an das Recht zu zwingen (Kapitel VII). Dabei liegt es geradezu in der Absicht des Systems, Mitglieder von einem Verstoß gegen das Gewaltverbot abzuhalten.⁶⁰ Zum einen stellt es ihnen etwa mit dem Internationalen Gerichtshof (IGH) Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung bereit. Zum anderen soll die glaubhafte Androhung wirksamer Beugemaßnahmen das Kosten-Nutzen-Kalkül der Konfliktparteien zugunsten einer gewaltfreien Regelung beeinflussen, wenngleich sich diese Absicht auf-

etabliert, soll der Sicherheitsrat die Entwicklung regionaler Verfahren friedlicher Streitbeilegung jedoch „fördern“. – Ebenda, Artikel 52, Absatz 3.

- 59 John H. Herz definiert das Sicherheitsdilemma wie folgt: „Das Dilemma entspringt einer grundlegenden Sozialkonstellation, derzufolge eine Vielzahl miteinander verflochtener Gruppen politisch letzte Einheiten darstellen, d.h. nebeneinander bestehen, ohne in ein noch höheres Ganzes integriert zu sein. Wo und wann immer eine solche ‚anarchische‘ Gesellschaft existiert hat, ergab sich [...] eine Lage, die sich als ‚Sicherheitsdilemma‘ bezeichnen läßt. Gruppen oder Individuen, die in einer derartigen, eines Schutzes ‚von oben‘ entbehrenden Konstellation leben, müssen um ihre Sicherheit vor Angriffen, Unterwerfung, Beherrschung oder Vernichtung durch andere Gruppen und Individuen fürchten, eine Besorgnis, die sich aus der Sachlage selbst ergibt. Und in einem Streben nach Sicherheit vor solchen Angriffen sehen sie sich gezwungen, immer mehr Macht zu akkumulieren, nur um der Macht der anderen begegnen zu können. Diese wiederum macht die anderen unsicherer und zwingt sie, sich auf ‚das Schlimmste‘ vorzubereiten.“ – Herz, *John H.*: Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma [1950], in: *ders.*: Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter. Hamburg: Hoffmann und Campe, 1974. (Kritische Wissenschaft.) S. 39-56; hier: S. 39.

- 60 Aus dieser Zielperspektive betrachtet, gewönne Ernst-Otto Czempiels – allerdings konzeptionell formulierte – Kritik eine gewisse Plausibilität, wonach „die friedensstrategische Leistung Internationaler Organisationen nicht nur nicht an die kollektive Gewaltanwendung gebunden, sondern um so stärker ist, je mehr sie sich davon entfernt“. – Czempiel, *Ernst-Otto*: Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 129.

grund unzureichender Mittelausstattung in den Vereinten Nationen nur gebrochen widerspiegelt.⁶¹

Mit dem Gedanken des Rechts untrennbar verbunden ist jener der Universalität: Recht gilt entweder für alle ihm Unterworfenen, oder es gilt eben nicht. Demgemäß bekennt sich die Weltorganisation in Artikel 2 (Absatz 1) ihrer Charta zum „Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“⁶². Allerdings finden sich auch (moderate) Abstufungen dieses Prinzips. Sie gründen bereits auf der in Artikel 23 vorgenommenen Unterscheidung von ständigen und nichtständigen Sitzen im Sicherheitsrat: Während die Charta den fünf mächtigen Staaten – USA, Großbritannien, Frankreich, China und nunmehr Rußland als Rechtsnachfolger der Sowjetunion – eine institutionell abgesicherte permanente Entscheidungsbefugnis garantiert, müssen sich die restlichen Mitglieder mit insgesamt zehn nichtständigen Sitzen begnügen, die von der Generalversammlung nach einem ausgeklügelten System für jeweils zwei Jahre vergeben werden.⁶³ Außerdem räumt Artikel 27 (Absatz 3) den fünf Großen ein Veto-Recht ein, das anderen Vertretern im Sicherheitsrat nicht zusteht.⁶⁴ Damit wird der dem neunzehnten Jahrhundert entstammende Grundgedanke des Europäischen Konzerts in das aktuelle Kollektivsystem implantiert und auf diesem Wege auch modifiziert.⁶⁵ Denn die Mitwirkungsrechte der kleineren Staaten umhegen auf Basis ihrer anerkannten Souveränität die Sonderstellung der Großmächte deutlich stärker, als dies noch zu Zeiten

61 Siehe unten.

62 UNO-Charta, Artikel 2, Absatz 1.

63 Bei der Besetzung muß die Generalversammlung mehrere Gesichtspunkte besonders berücksichtigen. Hierzu zählt „in erster Linie der Beitrag von Mitgliedern der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie ferner eine angemessene geographische Verteilung der Sitze“. – UNO-Charta, Artikel 23, Absatz 1.

64 Wörtlich heißt es: „Beschlüsse des Sicherheitsrats über alle sonstigen Fragen“ – d.h. Fragen, die nicht das *Procedere* betreffen – „bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständigen Mitglieder [...]“ – UNO-Charta, Artikel 27, Absatz 3. – Zur Kritik vgl.: *Ruf, Werner*: Die Erosion kodifizierten Völkerrechts durch die politische Praxis der Staaten (zit.: *Ruf*: Die Erosion.), in: *Jaberg, Sabine/Schlotter, Peter* (Hrsg.): *Imperiale Weltordnung – Trend des 21. Jahrhunderts?* Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 2005. (AFK-Friedensschriften; 32.) (zit.: *Jaberg/Schlotter*: *Imperiale Weltordnung*.) S. 215-235.

65 Vgl.: *Baumgart, Winfried*: *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedensschlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974. (Erträge der Forschung; 25.) *Elrod, Richard B.*: *The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System*, in: *World Politics*, 2/1976, S. 159-174. *Jervis, Robert*: *From Balance to Concert. A Study of International Security Cooperation*, in: *World Politics*, 1/1985, S. 58-79.

Großmächte deutlich stärker, als dies noch zu Zeiten der klassischen ‚Pentarchie‘ der Fall war.

3. *Zivilisierung*: Die UNO leistet einen dreifachen Beitrag zur Zivilisierung des internationalen Systems: Erstens bindet sie – wie oben dargelegt – dem demokratischen Rechtsstaat vergleichbar Macht bzw. Gewalt an das Recht, d.h. das ‚Recht des Stärkeren‘ wird abgeschafft. Zweitens klassifiziert die Charta das Gewaltinstrument als *ultima ratio*. Dies gilt zum einen mit Blick auf das Recht zur individuellen wie kollektiven Selbstverteidigung: Zu ihm darf gemäß Artikel 51 nur „im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“⁶⁶ gegriffen werden. Zum anderen unterliegt der Gewaltmitteleinsatz durch die Weltstaatengemeinschaft ebenfalls wichtigen Einschränkungen: Zu militärischen Sanktionen darf sich der Sicherheitsrat laut Artikel 42 ausschließlich dann verstehen, wenn seines Erachtens die „in Artikel 41 vorgesehenen [friedlichen] Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben“⁶⁷. Zwar untersagt die Charta in Artikel 2 (Absatz 7) auch den Vereinten Nationen ein „Eingreifen, in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“⁶⁸. Allerdings wird „die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII [...] durch diesen Grundsatz nicht berührt“⁶⁹. Da Artikel 39 Friedensgefährdungen, welche ein Einschreiten der Weltgemeinschaft gestatten, nicht näher qualifiziert, ist der Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrats nicht zwingend auf zwischenstaatliche Problemlagen beschränkt. Dieser Sachverhalt gewinnt aber erst nach Ende des globalen Macht- und Systemgegensatzes an praktischer Bedeutung, als sich das Aufmerksamkeitspotential stärker auf sub- bzw. transnationale Gewaltkonflikte zu richten beginnt.⁷⁰ Die Resolution der Generalversammlung zu den Ergebnissen

66 UNO-Charta, Artikel 51. – Ausführlicher zum Gewaltverbot vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

67 UNO-Charta, Artikel 42.

68 UNO-Charta, Artikel 2, Absatz 7.

69 UNO-Charta, Artikel 2, Absatz 7.

70 Gewaltsam ausgefochtene sub- bzw. transnationale Konfliktformationen sind des öfteren als ‚neue Kriege‘ bezeichnet worden. – Vgl.: *Kaldor, Mary*: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Aus dem Englischen von Michael Adrian. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2000. (Edition Zweite Moderne.) *Münkler, Herfried*: Die neuen Kriege. 2. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2002. – Die These der Neuartigkeit solchen Kriegsgeschehens wird jedoch zusehends kritisch hinterfragt. – Vgl.: *Matthies, Volker*: Was ist das Neue an den neuen Kriegen? Anmerkungen zur Debatte über neuartige Aspekte gegenwärtiger Gewaltkonflikte, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 8-9/2003, S. 21-27. *Schlichte, Klaus*: Neues über den Krieg? Einige Anmerkungen zum

des Weltgipfels 2005 spricht in Ziffer 139 mittlerweile sogar von einer internationalen Schutzverantwortung, welche es den Vereinten Nationen (subsidiär) erlaube, „rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen“⁷¹. Damit greift drittens ein zivilisatorischer Minimalanspruch der Weltorganisation zusehends auch auf das Innere der Staaten durch. Ein generelles Recht auf humanitäre Intervention, das beliebige Akteure für sich nach Gutdünken reklamieren könnten, ist damit indes nicht verbunden.

4. *Gewaltbildung und Gewaltenteilung*: Wenngleich aus Perspektive des demokratischen Rechtsstaats Kritik an der schwachen Gewaltenteilung und an den teilweise bescheidenen Kompetenzen der jeweiligen Instanzen geübt werden mag: Mit dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem IGH verfügen die Vereinten Nationen über (entfaltungsbedürftige) Attribute einer globalen Exekutive, einer globalen Legislative und einer globalen Judikative.

Die stärkste Stellung kommt dabei dem Sicherheitsrat zu. Er stellt nicht nur das Exekutivorgan dar, sondern übt zusehends auch (quasi-) legislative⁷² Funktionen aus. Zwar besitzt er kein materielles bzw. possessives Gewaltmonopol, da die Mitglieder weiterhin über die entscheidenden Mittel verfügen. Rein theoretisch wäre ein solches immerhin dann möglich, wenn die Staaten dem Sicherheitsrat die in Artikel 43 der Charta zugesagten Streitkräfte zur Verfügung stellten und gleichzeitig ihre Restbestände zumindest an schwerem Gerät vollständig abrüsteten.⁷³ Auch das exekutive Gewaltmonopol ist zumindest umstritten:

-
- Stand der Kriegsforschung in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB), 1/2002, S. 113-138.
 - 71 Resolution der Generalversammlung: Ergebnis des Weltgipfels 2005. (A/Res/60/1.), Zi. 139.
 - 72 So stellt Martina Haedrich fest: „Mit den Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats sowie den zustimmenden Verlautbarungen der überwiegenden Mehrheit der Staaten hat sich ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen terroristische Vereinigungen [...] zu etablieren begonnen.“ – Haedrich, Martina: Die Vereinten Nationen zwischen Instrumentalisierung und friedenspolitischer Selbstbehauptung. Eine völkerrechtliche Untersuchung, in: Jaberg/Schlotter: Imperiale Weltordnung, S. 203-214; hier: S. 213.
 - 73 Artikel 43 (Absatz 1) der UNO-Charta besagt: „Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit da-

Auf der einen Seite ließe sich in Übereinstimmung mit Artikel 42 dem Sicherheitsrat die alleinige Vollstreckungskompetenz attestieren, schließlich „kann er“ – und nur er – „mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen“⁷⁴. Zu diesem Zwecke wird ihm ein Generalstabsausschuß, bestehend aus den Generalstabschefs der fünf ständigen Mitglieder, zur Seite gestellt (Artikel 47).⁷⁵ Auf der anderen Seite könnte insbesondere unter Verweis auf Artikel 48 die mittlerweile gängige Autorisierungspraxis des Sicherheitsrats gerechtfertigt werden. Denn demnach können Beschlüsse „von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt [werden], deren Mitglieder sie sind“⁷⁶. Der Preis, den der Sicherheitsrat bei dieser Lösung zu zahlen hat, besteht in operativem Kontrollverlust. Aus Perspektive eines starken Kollektivsystems handelte es sich hier also bestenfalls um eine konzeptionell unbefriedigende Notlösung angesichts unzureichender Eigenmittel. Schlimmstenfalls könnte sie sich für die Weltorganisation als Einstieg in eine Spirale der Selbstmarginalisierung erweisen.⁷⁷ Der Geltungsbereich von Artikel 48 wiederum ließe sich in Übereinstimmung mit der ersten Lesart auf zivile Zwangsmaßnahmen begrenzen, weil für militärische Sanktionen eben gemäß Artikel 42 allein der Sicherheitsrat zuständig sei.⁷⁸ Eindeutig jedoch kommt dem mächtigsten Gremium der Vereinten Nationen ein legitimierendes Gewaltmonopol zu: Denn außerhalb einer Selbstverteidigung gestattenden Situation stellt gemäß Artikel 39 allein der „Sicherheitsrat [...] fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“⁷⁹. Er – und nur er – „gibt Empfehlungen ab und beschließt, welche Maßnahmen [...] zu treffen sind, um den Frieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“⁸⁰.

durch beizutragen, daß sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen [...]“.

74 UNO-Charta, Artikel 42.

75 Nach Artikel 47 (Absatz 3) der Charta ist der Generalstabsausschuß „unter der Autorität des Sicherheitsrats für die strategische Leitung aller dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte verantwortlich“.

76 UNO-Charta, Artikel 48.

77 In diese Richtung argumentiert: *Ruf*: Die Erosion, a.a.O.

78 Vgl.: *Jaberg*: Systeme kollektiver Sicherheit, S. 605-609.

79 UNO-Charta, Artikel 39.

80 UNO-Charta, Artikel 39.

Worin bestehen die entscheidenden Differenzen eines kollektiven Sicherheitssystems, wie es in den Vereinten Nationen institutionalisiert ist, zu anderen Ordnungsmodellen? Fehlte ihm die Sanktionsgewalt, weil es sich auf zivile Strategien der Gewaltprävention sowie auf Verfahren friedlicher Streitbeilegung beschränkte, dann ließe sich nicht mehr von kollektiver (zwangsbewehrter) Sicherheit, allenfalls von kooperativer (zwangsfreier) Sicherheit sprechen. Dennoch handelte es sich bei der Unterscheidung von Kollektiv- und Kooperationsystemen eher um graduelle Abstufungen eines gemeinsamen quasi-innenpolitischen Grundanliegens, das darin besteht, die Beziehungen zwischen den Mitgliedern auf Basis gemeinsamer Vereinbarungen zu regeln. Aufgrund seiner immanenten Zwangsbefugnis stellte das Kollektivsystem aber eine deutlichere Annäherung an eine Weltinnenpolitik ohne Weltstaat dar, denn das grundlegende Prinzip des Staats ist das Gewaltmonopol.⁸¹ Eine qualitative Differenz besteht jedoch zu zwei anderen Organisationsformen: Denn aus Perspektive einer am demokratischen Rechtsstaat ausgerichteten Weltinnenpolitik erscheint das Kollektivsystem nicht nur als Gegenmodell zum Militärbündnis,⁸² das seine Mitglieder gegen äußere Bedrohungen schützen möchte.⁸³ Vielmehr stellt es auch einen konzeptionellen Widerpart zur (mehr oder weniger) eigenmächtigen Ordnungspolitik eines überlegenen Akteurs dar, der in imperialer oder hegemonialer Manier die Welt nach seinen Vorstellungen formt bzw. führt.⁸⁴ Diese

81 Diesen Zusammenhang hat kaum jemand stärker formuliert als Max Weber: „*Staat* soll ein politischer *Anstaltsbetrieb* heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das *Monopol legitimen* physischen Zwanges zur Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt. [...] Wenn nur soziale Gebilde beständen, denen die Gewaltsamkeit als Mittel unbekannt wäre, würde der Begriff ‚Staat‘ fortgefallen sein; dann wäre eingetreten, was man [...] als ‚Anarchie‘ bezeichnet.“ – Weber, *Max*: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundrisse der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5., rev. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980, S. 29 und S. 822 (Herv. im Original).

82 Siehe oben.

83 Die Argumentation bezieht sich hier auf Defensivbündnisse, weil die UNO-Charta Angriffskriege verbietet. Offensivbündnisse würden gegen diese Bestimmung verstoßen. Zu Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer Unterscheidung zwischen Hegemonie und Imperium vgl.: *Jaberg/Schlöter*: *Imperiale Weltordnung*. *Münkler, Herfried*: *Imperien*. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten. Berlin: Rowohlt, 2005. *Speck, Ulrich/Sznajder, Natan* (Hrsg.): *Empire Amerika*. Perspektiven einer neuen Weltordnung. München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2003. – Außerdem besteht durchaus die Gefahr einer mißbräuchlichen Instrumentalisierung internationaler Organisationen im Rahmen hegemonialer bzw. imperialer Ordnungspolitik. Vereinzelt werden die Vereinten Nationen selbst als Institution einer „Kollektivhegemonie der Großmächte“ (Werner Link) bzw. als „supranationales Zentrum“ (Michael Hardt/Antonio Negri) (Herv. im Original) eines neuen Empires thematisiert. – Link, Werner: *Die Neuordnung der Weltpolitik*. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. München: Verlag C.H. Beck, 1998. (Beck'sche Reihe; 1277.) S. 110. *Hardt, Michael/Negri, Antonio*: *Empire*. Eine neue Weltordnung. Aus

Macht wären heutzutage die USA. Mehr noch als ihre Vorgängerin setzt die gegenwärtige Administration unter Führung von *George W. Bush* auf ihre eigene Stärke insbesondere im militärischen Sektor. Derartige Politik beschädigt sämtliche Pfeiler einer kollektiven Weltinnenpolitik.⁸⁵ Erstens ignorieren die USA mit ihrem Unilateralismus, der internationale Organisationen allenfalls als nützliche Legitimationsquelle betrachtet, die Weltverfassung. Sie stellen sich zweitens außerhalb der geltenden Rechtsordnung, indem sie sich mit ihrem erhobenen und im Irakkrieg 2003 auch umgesetzten Anspruch auf „antizipatorische Selbstverteidigung“⁸⁶ über das Gewaltverbot hinwegsetzen. Dieses ‚Recht‘ reklamieren die USA in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie für sich sogar dann, „wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird“⁸⁷. Drittens verursachen sie zivilisatorischen Rückschritt, indem sie das ‚Recht des Stärkeren‘ praktizieren und ihre militärische Überlegenheit ausspielen. Diese Politik zieht das Gewaltverbot als verpflichtende Norm in Mitleidenschaft. Und viertens schwingt sich die Weltmacht gleichzeitig zum Gesetzgeber, zum Richter und zum Vollstrecker auf. Damit unterminieren die USA bestehende Ansätze zur Bildung und Teilung überstaatlicher Gewalten, anstatt sie zu stärken.

3. Revision 1: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1994)

Das Judikat des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr enthält zwei wichtige Feststellungen, die in ihrem Zusammenwirken die Friedensnorm beschädigen.⁸⁸ Sie

-
- dem Englischen von Thomas Atzert und Andreas Wirthensohn. Durchgesehene Studienausgabe. Frankfurt/M.; New York: Campus Verlag, 2003, S. 21.
- 85 Vgl.: *Jaberg, Sabine*: Vom ‚Krieg gegen den Terror‘ zum Weltordnungskrieg. Die USA auf dem Weg zur imperial agierenden Weltmacht (zit.: *Jaberg*: Vom Krieg gegen den Terror.), in: *Lutz, Dieter S./Gießmann, Hans J.* (Hrsg.): Die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren. Politische und rechtliche Einwände gegen eine Rückkehr des Faustrechts in die internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 156.) S. 219-240.
- 86 Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika. Washington: Weißes Haus, 2002. (Übersetzung vom Amerika-Dienst.) (zit.: Die nationale Sicherheitsstrategie der USA.) Kapitel V, S. 23. – Die Rede von der antizipatorischen Selbstverteidigung ist inhaltlich identisch mit der Figur präventiver Selbstverteidigung, macht aber bereits im Wortlaut deutlicher, um was es geht, nämlich um die Reaktion auf eine gedankliche Vorwegnahme einer mutmaßlich eintretenden akuten Gefährdung. – Zur Unterscheidung präventiver und präemptiver Selbstverteidigung vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie.
- 87 Die nationale Sicherheitsstrategie der USA, Kapitel V, S. 23.
- 88 Zur Vorgeschichte des Urteils vgl.: *Meyer, Berthold*: Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz. Frankfurt/M.: Hessische Stiftung Friedens-

beziehen sich zum einen auf die Erlaubnis von militärischen Aufträgen jenseits der Selbstverteidigung und zum anderen auf die Umdeutung dessen, was bislang in der Regel unter kollektiven Sicherheitssystemen verstanden worden ist.

3.1 Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Das Ausdrücklichkeitsgebot von Artikel 87a (Absatz 2) lesen die Verfassungsrichter mit Blick auf kollektive Sicherheitssysteme nach Artikel 24 (Absatz 2) als ‚implizite Ausdrücklichkeit‘ im Sinne der vorliegenden Studie.⁸⁹ Es sei dem Gesetzgeber mit der Einfügung dieses Artikels nicht darum gegangen, „Mitwirkungsmöglichkeiten Deutschlands im Rahmen etwa der Vereinten Nationen zu schmälern“⁹⁰. Bereits mit ihrem Beitritt zur Charta habe sich die Bundesrepublik Deutschland „uneingeschränkt“⁹¹ für eine Mitwirkung am globalen Friedenssicherungssystem entschieden, was militärisches Engagement einschließe. Entsprechend heißt es mit Blick auf das Einsatzspektrum der Bundeswehr: „Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kommando.“⁹² Obwohl diese Auslegung vor dem Hintergrund des Wortlauts des Grundgesetzes als fragwürdig anzusehen ist,⁹³ wäre sie doch aus Sicht des Kollektivsystems zu begrüßen: Denn die Vereinten Nationen gewöhnen in Situationen wie während des Völkermords in Ruanda, wenn friedliche Mittel allein Gewaltexzesse nicht mehr unterbinden können, zumindest an operativer Handlungsfähigkeit,⁹⁴ die darüber hinausgehend den – oftmals fehlenden – politischen Willen zum Eingreifen zwar nicht

und Konfliktforschung, 2004. (HSFK-Report; 4/2004.) (zit. Meyer: Von der Entscheidungsmündigkeit.) S. 2-9.

89 Vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie.

90 BVerfGE 90, 286, S. 356.

91 BVerfGE 90, 286, S. 379.

92 BVerfGE 90, 286, S. 287, Pkt. 6.

93 Vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie. – Die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit der höchstrichterlichen Entscheidung dürfte nicht zuletzt aus Perspektive der eingesetzten Soldaten und Soldatinnen als zu behebendes Problem erscheinen.

94 Nach Einschätzung des damaligen Kommandeurs der UNO-Blauhelme in Ruanda (UNAMIR), Roméo Dallaire, hätten 5.000 Mann wohl den Massenmord verhindern können. – Vgl.: *Dallaire, Romeo: Shake Hands with the Devil. The Failure of Humanity in Rwanda. With Brent Beardsley.* New York: Carroll & Graff, 2005. – Allerdings darf die Argumentation oben im Text nicht dazu verleiten, Fragen nach Möglichkeiten friedlicher Gewaltprävention aus dem Blickfeld zu verlieren. Andernfalls drohte ein Plädoyer für kollektive Sicherheitssysteme zu dem zu geraten, was Johan Galtung als ‚kulturelle Gewalt‘ bezeichnet. Hierunter versteht er „jene Aspekte der Kultur, der symbolischen

politischen Willen zum Eingreifen zwar nicht generieren, aber doch zumindest befördern könnte.

Allerdings: Auch der Karlsruher Entscheid läßt den Tatbestand unverändert, daß das Grundgesetz nicht der Verteidigung dienende Bundeswehreinsätze als Ausnahmeerscheinung qualifiziert.⁹⁵ Folglich müßte der Schwerpunkt des deutschen Engagements innerhalb der Vereinten Nationen im zivilen Sektor liegen, um nicht das verfassungsrechtlich fixierte Primat der Verteidigung empirisch zu unterlaufen. Und vor allen Dingen muß sichergestellt sein, daß der Einsatz von Streitkräften wirklich im Rahmen friedensstiftender Kollektivsysteme erfolgt und tatsächlich zu deren Stärkung beiträgt. Genau hier liegt das eigentliche Problem des Urteils.⁹⁶

3.2 Bündnisse als kollektive Sicherheitssysteme

Bei allen Streitigkeiten über die genaue Beschaffenheit kollektiver Sicherheitssysteme bestand bislang weitgehend Einigkeit über die entscheidende Differenz zu Militärbündnissen: Binnenwirksamkeit auf der einen Seite und Außenorientierung auf der anderen Seite.⁹⁷ Genau diese systemunterscheidende Trennlinie heben die Verfassungsrichter bei ihrem Verständnis kollektiver Sicherheit ausdrücklich auf: „Ob das System [...] ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich.“⁹⁸ Demnach können auch „Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung [...] Systeme kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“⁹⁹. Die Richter attestieren der NATO das hierzu erforderliche friedenssichernde Regelwerk und eine ihm entsprechende Praxis. Dabei verweist das Hauptargument auf die nach außen gerichtete Beistandsverpflichtung. Es wird durch mehrere (auch) binnenorientierte Hilfsargumente gestützt:¹⁰⁰

Sphäre unserer Welt [...], die dazu benutzt werden können, direkte oder strukturelle Gewalt zu rechtfertigen oder zu legitimieren.“ – *Galtung, Johan*: Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur. Aus dem Englischen übersetzt von Hajo Schmidt. Opladen: Leske + Budrich, 1998. (Friedens- und Konfliktforschung; 4.) S. 341.

95 Vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie.

96 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

97 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

98 BVerfGE 90, 286, S. 286, Zi. 5a.

99 BVerfGE 90, 286, S. 286 f., Zi. 5b.

100 Vgl.: BVerfGE 90, 286, S. 350 f.

1. *Beistandsverpflichtung*: Laut richterlichem Entscheid leistet die NATO ihren Beitrag zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit „insbesondere“¹⁰¹ – und insofern hauptsächlich – durch die in Artikel 5 enthaltene Beistandsverpflichtung. Deren Formulierung besitzt bündnistypisch eine Stoßrichtung nach außen: Die Parteien vereinbaren nämlich, „daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen [...] als ein Angriff gegen sie *alle* angesehen werden wird“¹⁰² (Herv. SJ). Und diese Formulierung sieht ausnahmslos sämtliche Bündnismitglieder als Opfer; keines von ihnen kommt als Täter in Betracht.¹⁰³ Für den Fall einer militärischen Attacke von außen versprechen die Vertragsstaaten einander, daß „jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich [...] die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Vertragsgebiets wiederherzustellen und zu erhalten“¹⁰⁴. Allerdings beschränkt sich die positive Würdigung der Beistandsverpflichtung durch die Verfassungsrichter nicht auf den eben beschriebenen klassischen Verteidigungsfall, sondern erstreckt sich darüber hinaus auf die deutlich weitergefaßten und daher spekulationsoffeneren ‚Verteidigungsrichtlinien‘ des Bündnisses von 1991. Demnach können „im Falle von Krisen, die *möglicherweise* zu einer militärischen Bedrohung der Sicherheit der Bündnismitglieder führen, [...] die Streitkräfte des Bündnisses innerhalb eines breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes politische Maßnahmen ergänzen und ihnen *Nachdruck* verleihen und

101 BVerfGE 90, 286, S. 350.

102 NATO-Vertrag, Artikel 5.

103 Anders verhält es sich mit Blick auf die Westeuropäische Union: Zum einen läßt sich die Formulierung des Bündnisfalles nach Artikel V auf externe wie interne Angriffe anwenden, wenn es heißt: „Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die *anderen* Hohen Vertragsschließenden Teile [...] alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten“ (Herv. SJ). Diese anderen Teile könnten dann entweder im Falle eines externen Angriffs alle Mitglieder oder im Falle eines internen Angriffs alle Mitglieder minus die aus den eigenen Reihen stammenden Aggressoren sein. Außerdem ist die WEU immerhin einmal binnengerichtet aktiv geworden, indem sie in den fünfziger Jahren im Konflikt zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland um das Saarland dort eine Art Treuhänderschaft ausgeübt hat. Allerdings läßt sich mittlerweile gemeinsam mit Peter Schell von einer „de facto schon völlig eliminierten Binnenfunktion“ sprechen. – *Schell, Peter*: Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den achtziger Jahren. Bonn; Berlin: Bouvier Verlag, 1991. Zugl.: Trier, Univ. Diss., 1990, S. 257.

104 NATO-Vertrag, Artikel 5.

damit zur Bewältigung derartiger Krisen und ihrer friedlichen Lösung beitragen“¹⁰⁵ (Herv. SJ). Da sich das reklamierte Recht auf individuelle wie kollektive Selbstverteidigung in Übereinstimmung mit Artikel 51 der UNO-Charta befinde, lasse sich „keine strikte Gegenläufigkeit von kollektiver Sicherheit und kollektiver Selbstverteidigung“¹⁰⁶ begründen. Insoweit bestätige die Charta, „daß sich zur Wahrung des internationalen Friedens eine Organisationsform, in der alle Mitglieder einem Angegriffenen bei einem Angriff eines Mitgliedstaates beistehen, und eine solche, in der sich die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei einem Angriff durch einen Nicht-Mitgliedstaat verpflichten, ergänzen“¹⁰⁷ (Herv. SJ). In dieser Einschätzung sehen sich die Richter durch den Umstand bestätigt, daß die Allianz ihre bekundete Bereitschaft bereits unter Beweis gestellt habe, „friedenswahrende Operationen der VN oder der KSZE zu unterstützen“¹⁰⁸.

2. *Friedliche Streitbeilegung:* Der Urteilsspruch verweist auf die Verpflichtung der Partner in Artikel 1 des Washingtoner Vertrags zur friedlichen Streitbeilegung. Diese Zusage gilt unspezifisch, d.h. mit Blick auf Konflikte zwischen Mitgliedern ebenso wie zwischen Mitgliedern und Externen. Denn die Parteien bekennen sich dazu, „in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen *jeden* internationalen Streitfall, an dem sie *beteiligt* sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, daß der internationale Frieden, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden“¹⁰⁹ (Herv. SJ). Ausführungsbestimmungen hierzu fehlen jedoch.
3. *Streitkräfteintegration:* Die NATO zeichnet sich nach Ansicht der Richter von herkömmlichen Bündnissen durch ein hohes Verflechtungsniveau der nationalen Streitkräfte ihrer Mitglieder aus. Auf diese Weise erhöhe sich die Sicherheit untereinander. Die militärische Integration entspringt der Verpflichtung der Parteien gemäß Artikel 3 des Bündnisvertrags, „einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe [zu] erhalten und fort[z]uentwickeln“¹¹⁰.

105 BVerfGE 90, 286, S. 300 f.

106 BVerfGE 90, 286, S. 349.

107 BVerfGE 90, 286, S. 349.

108 BVerfGE 90, 286, S. 301.

109 NATO-Vertrag, Artikel 1.

110 NATO-Vertrag, Artikel 3.

4. *Konsultationspflicht*: Das Karlsruher Gericht entnimmt Artikel 4 des Vertrags eine allgemeine Konsultationspflicht für alle Partnerstaaten in Krisenfällen. Dort steht nämlich, daß die Parteien einander konsultieren werden, „wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist“¹¹¹.

All diese Sachverhalte gestatten in ihrem Zusammenspiel nach Einschätzung der Richter, die NATO „als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten“¹¹². Auch wenn die oben skizzierten Argumentationen auf den ersten Blick plausibel erscheinen könnten, stellen sich zu jedem Punkt beim zweiten (genaueren) Hinsehen erhebliche Bedenken ein:

1. *Beistandsverpflichtung*: Zwar trifft die Behauptung zu, aus dem Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen lasse sich eine strikte Unvereinbarkeit zwischen kollektiver Sicherheit und kollektiver Selbstverteidigung nicht ableiten. Im Unterschied zum richterlichen Entscheid zeigt sich das UNO-Dokument aber auch des prekären Spannungsverhältnisses bewußt: Schließlich bietet das in Artikel 51 eingeräumte Recht auf Selbstverteidigung den Staaten eine Möglichkeit, sich dem Kollektivsystem in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Charta zu entziehen. Je extensiver dieses Recht interpretiert würde, desto gravierender nähme der weltinnenpolitische Ansatz¹¹³ Schaden. Daher muß das Kollektivsystem das Selbstverteidigungsrecht drastisch beschränken, wenn es dieses als gleichsam naturgegeben schon nicht bestreiten kann bzw. möchte. Und tatsächlich enthalten die Formulierungen des Artikels 51 eine dreifache Konditionierung: Erstens gilt das Recht auf Selbstverteidigung ausschließlich „im Falle eines *bewaffneten* Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“¹¹⁴ (Herv. SJ). Zweitens darf es nur solange in Anspruch genommen werden, „bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforder-

111 NATO-Vertrag, Artikel 4.

112 BVerfGE 90, 286, S. 351.

113 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

114 UNO-Charta, Artikel 51. – Als Teil des allgemeinen Völkerrechts steht das Selbstverteidigungsrecht Staaten auch dann zu, wenn sie nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind. Diesem Sachverhalt trägt die Charta in Artikel 51 mit ihrer Rede vom „naturgegeben[n] Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ (ebenda) Rechnung. – Vgl.: *Berber, Friedrich*: Lehrbuch des Völkerrechts. Bd. 2: Kriege. 2., neu bearbeitete Aufl. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1969, S. 46.

lichen Maßnahmen getroffen hat“¹¹⁵. Zwischenzeitlich eingeleitete Schritte zur Selbstverteidigung sind drittens „dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen“¹¹⁶. Folglich stuft die Charta Aktionen in Übereinstimmung mit Artikel 51 gegenüber solchen des Kollektivsystems nicht als gleichwertig, sondern ihnen gegenüber als nachrangig ein.

Werden die genannten Restriktionen konsequent beachtet, dann kann das Selbstverteidigungsrecht das Kollektivsystem sinnvoll ergänzen: Denn die Feststellung gemeinschaftlichen Handlungsbedarfs und die Einleitung entsprechender Maßnahmen durch den Sicherheitsrat könnten unter widrigen Umständen mehr Zeit beanspruchen, als mit Blick auf eine effektive Verteidigung vertretbar erscheint. In dieser Phase bliebe ein Angriffopfer ohne das Recht auf gewaltsame Gegenwehr entweder dem Aggressor schutzlos ausgeliefert oder auf gewaltfreien Widerstand gegen die Besatzer angewiesen oder zu dann völkerrechtswidrigen militärischen Maßnahmen genötigt.¹¹⁷ Allerdings bleibt auch hier klar: Eine Situation, in der eine akute Bedrohung nicht besteht, beläßt der Gemeinschaft genügend Reaktionszeit und rechtfertigt die Um-

115 UNO-Charta, Artikel 51. – Allerdings vermögen auch diese Formulierungen das Spannungsverhältnis allenfalls zu entschärfen, aber nicht vollständig zu beheben: Erstens könnte eine Situation eintreten, in welcher der Sicherheitsrat sich nicht zu einem solchen Beschluß verstehen kann, etwa weil es sich bei einer der Parteien um ein ständiges Mitglied handelt, das qua Veto-Position das Kollektivsystem blockiert. Zweitens stellt sich die Frage, wer darüber zu befinden hat, wann die Maßnahmen des Sicherheitsrats dem Erforderlichkeitskriterium in hinreichender Weise entsprechen. Denn das Recht auf Ausübung des Selbstverteidigungsrecht erlischt ja nicht in dem Moment, in dem der Sicherheitsrat irgendwelche Maßnahmen beschließt bzw. durchführt, sondern diese müssen – laut Charta – mit Blick auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ‚erforderlich‘ und in diesem Sinne auch tauglich sein. Während diese Instanz in einem ‚idealistischen‘ Politikparadigma der Sicherheitsrat wäre, könnte in einer ‚realistischen‘ Lesart diese Entscheidungsbefugnis dem Staat zugewiesen werden, dessen Recht auf Selbstverteidigung die Charta sogar als naturgegeben festschreibt. Praktisch ist dieses Problem im Zuge des Afghanistan-Kriegs der USA virulent geworden, den die USA in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 geführt haben. So argumentiert etwa Norman Paech, daß das – vom Sicherheitsrat in Resolution 1368 bestätigte Recht auf Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts in dem Moment konsumiert gewesen sei, in welchem der Sicherheitsrat in Resolution 1373 Maßnahmen gegen den transnationalen Terrorismus beschlossen habe. Damit läge – anders als die Regierungen aus USA, Großbritannien und auch Deutschland vermuteten – die Kompetenz für militärische Maßnahmen wieder allein bei den Vereinten Nationen. Dementsprechend warnt Paech vor einem ‚Selbstverteidigungsexzeß‘ – Vgl.: *Paech Norman*: „Die Auffassung der Bundesregierung ist falsch“, Gutachten zum Antrag der Bundesregierung vom 7. November 2001 (Auszüge), in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/2001, S. 1516-1518.

116 UNO-Charta, Artikel 51.

117 Vgl.: *Ebert, Theodor/Senghaas, Dieter/Steinweg, Reiner*: Soziale Verteidigung. Konstruktive Konfliktaustragung. Kritik und Gegenkritik. Frankfurt/M.: Haag und Herchen, 1991. (Militärpolitik-Dokumentation; 80/81.) (zit.: Ebert u.a.: Soziale Verteidigung.)

gehung des Kollektivsystems auch unter Verweis auf eine präventiv oder antizipatorisch genannte Selbstverteidigung nicht.¹¹⁸ Allerdings wirkt das Judikat genau in diese höchst problematische Richtung, wenn es den weiten Verteidigungsbegriff der NATO, wie oben dargelegt, kritiklos akzeptiert:¹¹⁹ Bereits eine Krise, die *möglicherweise* eine militärische Bedrohung entfalten könnte, rechtfertigte demnach einen Streitkräfteeinsatz. Dieser soll ausdrücklich auch dazu dienen, politischen Forderungen *Nachdruck* zu verschaffen, was bereits vom Wortlaut her zumindest eine (explizite oder implizite) Drohung mit militärischen Maßnahmen verlangt. Ein solches Vorgehen verstieße aber eindeutig gegen das in Artikel 2 (Absatz 4) der Charta strikt formulierte Gewaltverbot.¹²⁰ In einer solchen Situation stünde es allein dem Sicherheitsrat zu, die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen zu beschließen.

Bei wohlwollender Gesamtbetrachtung läßt sich den Verfassungsrichtern in abgeschwächter Form insofern zustimmen, als kollektive Sicherheit und kollektive Selbstverteidigung unter günstigen Bedingungen in ein sinnvolles Ergänzungsverhältnis treten können. Aber sogar eingedenk dessen bleibt unerklärlich, wie aus einer relativ schwachen Feststellung, nämlich dem Ausschluß strikter Gegenläufigkeit sowie der Bescheinigung prinzipieller Ergänzungsfähigkeit, ein starkes Urteil über eine weitgehende Identität erfolgen kann: Denn allein die Existenz hinreichender Gemeinsamkeiten berechtigt zur Subsumtion mehrerer Dinge unter den gleichen Begriff. Auf Basis des im Judikat Festgestellten läßt sich allenfalls eine (potentielle) Kompatibilität grundsätzlich differenter, tendenziell sogar konfligierender Formen der Friedens- und Sicherheitsgewährleistung attestieren.

2. *Friedliche Streitbeilegung:* Die NATO-Mitglieder verpflichten sich, wie im Karlsruher Entscheid zutreffend festgestellt, in Artikel 1 zur friedlichen Streitbeilegung. Aber welches Gewicht erlangt dieses Bekenntnis hinsichtlich der Antwort auf die Frage nach dem Systemcharakter der Organisation? Hier läßt sich ein argumentativer Umweg ein-

118 Vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie.

119 Dieser Aspekt gerät beim Urteil von 2001, das sich mit dem neuen strategischen Konzept der NATO von 1999 befaßt, in den Mittelpunkt der Argumentation – vgl.: BVerfGE 104, 126.

120 Wörtlich heißt es in Artikel 2 (Absatz 4): „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Landes gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

schlagen: Kapitel VIII der UNO-Charta erlaubt in Artikel 52 (Absatz 1) Gründung und Aufrechterhaltung „*regionaler* Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten [...], bei denen Maßnahmen *regionaler* Art angebracht sind“¹²¹ (Herv. SJ). Hier handelt es sich wie beim Kollektivsystem um binnenorientierte Institutionen, d.h. territorialer Geltungsbereich und territorialer Wirkungskreis fallen zusammen: Denn es geht um *regionale* Abmachungen und Einrichtungen für *regionale* und eben nicht für *außer-* oder *überregionale* Maßnahmen. Der originäre Auftrag besteht aber laut Artikel 52 (Absatz 2) ganz im Sinne kooperativer Sicherheit ausschließlich darin, „örtlich begrenzte Streitigkeiten *friedlich* beizulegen“¹²² (Herv. SJ). Eine autonome Erzwingungsgewalt, die den Übergang zur kollektiven Sicherheit bedeutete, wird in Artikel 53 (Absatz 1) ausdrücklich untersagt: „Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen oder Einrichtungen nicht ergriffen werden.“¹²³ Äußerstenfalls handelte es sich hier um Kollektivsysteme auf Abruf durch den Sicherheitsrat, wenn dieser die Erlaubnis zu Beugemaßnahmen erteilte. Außerdem steht es diesem Gremium frei, Regionalinstitutionen „gegebenenfalls [...] zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch zu nehmen“¹²⁴. In dieser Konstellation fungierten die regionalen Arrangements als Erfüllungsgehilfen des globalen Kollektivsystems.

Doch wann sind solche geographisch begrenzten Institutionen, wie es in der Charta heißt,¹²⁵ „angebracht“? Sie müssen auf jeden Fall in der Lage sein, ihrem zugewiesenen Kernauftrag mit Aussicht auf Erfolg nachzukommen. Das bedeutet auch, daß „die bloße Wiederholung der

121 UNO-Charta, Artikel 52, Absatz 1. – Vgl.: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael: Artikel 52 (zit.: Hummer/Schweitzer: Artikel 52.), in: Simma, Bruno: Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1991, S. 636-676. Pernice, Rüdiger: Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen – Eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta. Hamburg: Hansischer Gildenverlag – Joachim Heitmann, 1972. (Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel; 68.) (zit.: Pernice: Die Sicherung des Weltfriedens.) Körbs, Hartmut: Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen. Bochum: UVB Universitätsverlag Brockmeyer, 1997. (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht; 34.) (zit.: Körbs: Die Friedenssicherung.)

122 UNO-Charta, Artikel 52, Absatz 2.

123 UNO-Charta, Artikel 53, Absatz 1.

124 UNO-Charta, Artikel 53, Absatz 1.

125 Siehe oben.

bereits in Art. 2 III [der UNO-Charta, SJ] niedergelegten Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung nicht [...] genügt, um die Effektivität der Friedenserhaltung durch eine regionale Organisation sicherzustellen“¹²⁶ (*Rüdiger Pernice*). Die Ausbildung entsprechender Organe bzw. geregelter Verfahren zur gewaltfreien Konfliktbewältigung stellt somit ein notwendiges Merkmal regionaler Arrangements im Sinne der Charta dar.¹²⁷ Hingegen besteht keine Pflicht zum Aufbau eines einsatzfähigen Zwangsapparats,¹²⁸ um neben dem unverzichtbaren Kernauftrag friedlicher Streitbeilegung auch fakultative (Hilfs-)Funktionen kollektiver Sicherheit gewährleisten zu können. Die Vorhaltung militärischer Instrumente stellt damit weder notwendiges noch hinreichendes Kriterium für die Einstufung geographisch begrenzter Zusammenschlüsse als regionale Einrichtungen gemäß Kapitel VIII dar.

Bekanntermaßen besitzt die NATO zwar immense militärische Fähigkeiten, allerdings fehlt ihr außer einem binnengerichteten Sanktionsmechanismus auch ein elaboriertes Verfahren, das auf Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern – etwa zwischen Griechenland und der Türkei – Anwendung finden könnte. Sie bleibt hier ebenso wie im Falle von Konflikten zwischen Bündnisstaaten und Externen auf andernorts etablierte Instrumente wie den IGH angewiesen. Unterhalb der Schwelle ausgebildeter Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung mag die geforderte Bündnisdisziplin und das informelle Wirken der amerikanischen Vormacht manchen Konfliktaustrag innerhalb der Allianz gedämpft haben.

Der Mangel an binnengerichteten Instrumenten rechtfertigt es nicht einmal, die NATO als eine der kooperativen Sicherheit dienende regionale Einrichtung gemäß Kapitel VIII der Charta zu qualifizieren.¹²⁹ Um so mehr verbietet sich die Vergabe des anspruchsvolleren Siegels eines Kollektivsystems. Zwar zeigt sich Anfang der neunziger Jahre auch in den Vereinten Nationen eine Tendenz zur Einebnung kategorialer Unterschiede: So behauptet der damalige UNO-Generalsekretär in seiner *Agenda for Peace*, die Charta grenze den Begriff der regionalen Abmachungen/Einrichtungen absichtlich nicht genau ab, der sich somit auch

126 *Pernice*: Die Sicherung des Weltfriedens, S. 38.

127 Vgl.: *Pernice*: Die Sicherung des Weltfriedens, S. 38. *Körbs*: Die Friedenssicherung, S. 200.

128 Vgl.: *Hummer/Schweitzer*: Artikel 52, a.a.O., S. 654 f.

129 Vgl.: *Körbs*: Die Friedenssicherung, S. 225-255.

auf Verteidigungsorganisationen erstrecken könne.¹³⁰ Diese Position ist aber wieder einer Betonung der Differenz gewichen: So konstatiert der Bericht einer Expertengruppe zur UNO-Reform von 2004, daß „Bündnisorganisationen wie die NATO [...] gewöhnlich nicht als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII der Charta angesehen werden“¹³¹. Allenfalls wiesen sie „einige vergleichbare Merkmale“¹³² auf. Funktional werden Bündnisse auf Hilfsdienste für das globale Kollektivsystem und seine regionalen Institutionen begrenzt. Der Bericht begrüßt Friedenssicherungsmissionen der NATO außerhalb ihres Mandatsgebiets nur, „solange diese Einsätze vom Sicherheitsrat genehmigt sind und dem Rat Rechenschaft abgelegt wird“¹³³. Und auffordernd heißt es: „Speziell die NATO könnte auch eine konstruktive Rolle dabei übernehmen, Regionalorganisationen [...] bei der Ausbildung und Ausstattung zu unterstützen.“¹³⁴ (Herv. SJ). Aber auch solche Handlangerdienste für quasi-innenpolitische Einrichtungen im globalen oder geographisch begrenzten Raum bewirken noch lange keine grundlegende Transformation, in welcher das Bündnis zum kollektiven oder kooperativen Sicherheitssystem mutierte.

3. *Streitkräfteintegration*: Die Streitkräfteintegration dürfte in der Tat auch bündnisintern Ängste behoben haben, wie die Richter attestieren. Denn die militärische Einbindung des aufgerüsteten Westdeutschlands sollte auch Sicherheit vor dem neuen Mitglied der Allianz gewähren, wie das mittlerweile geflügelte Wort des ersten Generalsekretärs *Lord Ismay* belegt: Demnach sei es Aufgabe der NATO „to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down“¹³⁵.

Allerdings dient weder die Gründung der NATO (1949) noch die Aufnahme des ehemaligen Kriegsgegners (1955) primär dazu, eine künfti-

130 Vgl.: Agenda für den Frieden. Bericht des UNO-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat, vorgelegt in New York am 17. Juli 1992 (Auszug), in: Europa-Archiv, 24/1992, S. D 657-674; hier: S. D 668.

131 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004). (A/59/565.) (zit.: Eine sicherere Welt.) S. 81, Pkt. 273.

132 Eine sicherere Welt, S. 81, Pkt. 273.

133 Eine sicherere Welt, S. 81, Pkt. 273.

134 Eine sicherere Welt, S. 81, Pkt. 273.

135 Lord Ismay zit. nach: *Varwick, Johannes/Woyke, Wichard*: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel. 2., völlig neu bearbeitete Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 2000. (Analysen; 68.) (zit.: Varwick/Woyke: Die Zukunft der NATO.) S. 55.

ge deutsche Militärmacht zu kontrollieren.¹³⁶ Vielmehr sollte das – um die Bundesrepublik erweiterte – Bündnis eine strategische Rolle im sich abzeichnenden Kalten Krieg übernehmen. Entsprechend zielt die zunehmende Verflechtung der Streitkräfte darauf ab, Abschreckungs- und gegebenenfalls Kriegsführungsfähigkeit gegen ein sich ebenfalls formierendes Sowjetimperium zu effektivieren und zu maximieren.¹³⁷ Die Streitkräfteintegration entpuppte sich demnach geradezu als Produkt einer außenorientierten Militärallianz. Spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg gelten Bündnissysteme auch im allgemeinen als „militärisch untermauert, organisatorisch gefestigt“.¹³⁸ (*Boutros Boutros-Ghali/Herbert S. Dinerstein*). Die im Urteil der Verfassungsrichter suggerierte kategoriale Differenz zwischen herkömmlichen (locker gefügten) Bündnissen und neuartigen (integrierten) Bündnissen, die wegen ihres hohen Verflechtungsgrads die Schwelle zur kollektiven Sicherheit überschritten, löst sich empirisch wie begrifflich auf. Allenfalls läßt sich infolge abweichender Organisationsniveaus von unterschiedlichen Bündnisvarianten sprechen.¹³⁹

4. *Konsultationspflicht*: Sicherlich ließe sich auch im Falle einer bündnis-internen Krise vom Konsultationsversprechen Gebrauch machen. Allerdings sind die Bestimmungen von Artikel 4 auf diesen Fall nur unzureichend zugeschnitten, weil dem Bündnis weitergehende Instrumentarien – etwa Verfahren friedlicher Streitbeilegung – fehlen.¹⁴⁰ Letztlich

136 Diesbezüglich kommt der gleichzeitigen Mitgliedschaft in der Westeuropäischen Union (WEU) wegen ihres integrierten Rüstungskontrollregimes ein größerer Stellenwert zu. Noch deutlicher zeigt sich die Absicht, Sicherheit vor der aufgerüsteten Bundesrepublik zu gewährleisten, im Anfang der fünfziger Jahre gescheiterten Plan einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). – Vgl.: *Volkman, Hans-Erich/Schwengler, Walter* (Hrsg.): Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Mit Beitr. von Alfredo Breccia u.a. Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1985. (Militärsgeschichte seit 1945; 7.)

137 Einen Überblick über die Bündnisentwicklung geben: *Varwick/Woyke*: Die Zukunft der NATO.

138 *Boutros-Ghali, Boutros/Dinerstein, Herbert S.*: Bündnissysteme, in: *Kernig, C.D.* (Hrsg.): Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie. Bd. 1. Freiburg u.a.: Herder, 1966, S. 909-934; hier: S. 910.

139 Wichard Woyke verdeutlicht die bei Bündnissen mögliche formale Vielfalt, wenn er schreibt: „Bündnisse sind völkerrechtliche, zeitlich begrenzte oder unbegrenzte, kündbare, organisierte oder nichtorganisierte Zusammenschlüsse zweier oder mehrerer Staaten zur Erreichung eines bestimmten Ziels.“ – *Woyke, Wichard*: Militärbündnisse, in: *ders.* (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 8., aktualisierte Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000. (Schriftenreihe; 404.) (zit.: Woyke: Handwörterbuch.) S. 278-285; hier: S. 278.

140 Siehe oben.

bezieht sich Artikel 4 eher auf externe Gefährdungen, die sich möglicherweise zu einem Bündnisfall auswachsen könnten. Denn es geht ausdrücklich um Situationen, welche die territoriale Unversehrtheit, die politische Unabhängigkeit oder ganz allgemein die Sicherheit einer der Vertragspartner bedrohen.¹⁴¹ Bei solchen Gefährdungen dienen Konsultationen frühzeitiger Informierung, weitgehender Harmonisierung der Bewertungen und möglichen Absprachen über eine gemeinsame Strategie. Die primäre Außenwendung wird empirisch dadurch gestützt, daß die NATO seit ihrem strategischen Konzept von 1991 Artikel 4 in interpretatorischer Überdehnung seines Wortlauts dazu benutzt, militärische Interventionen jenseits des Vertragsgebiets zu legitimieren (mittlerweile sogenannte Artikel-4- bzw. Nicht-Artikel-5-Operationen).¹⁴² Diese Beiträge zur ‚Krisenreaktion‘ bewertet ein späteres Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwar als „eine Funktion regionaler Sicherheit im Sinne von Kapitel VIII UN-Charta“, weil „sie Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets vorsehen“.¹⁴³ Mit dieser Begründung konterkarieren die Richter geradezu die in Kapitel VIII geforderte Binnenorientierung regionaler Friedenssicherungssysteme. Dabei handelt es um ein kategoriales Merkmal, das quasi-innenpolitische Konzeptionen kollektiver bzw. kooperativer Sicherheit von imperialen bzw. hegemonialen Ordnungsmodellen trennt.¹⁴⁴

Der Karlsruher Entscheid von 1994 geht also in allen vier Punkten grundlegend fehl: Die NATO kann in ihrer Außenwirkung nicht als ein der UNO vergleichbares Kollektivsystem bezeichnet werden. Zwar lassen sich friedensförderliche interne Kollateralnutzen nicht ganz bestreiten, allerdings wäre hier eher von unbeabsichtigten als von intendierten Effekten zu sprechen. Gegen diese Kritik könnte jedoch ein Einwand erhoben werden: Schließlich sei es den Richtern nicht um eine allgemeingültige systemwis-

141 Siehe oben.

142 So heißt es in Ziffer 13 des neuen strategischen Konzepts der NATO von 1991: „Sicherheitsinteressen des Bündnisses können auch von anderen Risiken berührt werden [als von einem bewaffneten Angriff auf das Gebiet der Bündnispartner, SJ], einschließlich der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie von Terror- und Sabotageakten. Im Bündnis gibt es Mechanismen für Konsultationen nach Artikel 4 [...] sowie gegebenenfalls zur Koordinierung der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich ihrer Reaktionen auf derartige Risiken.“ – NATO-Gipfelkonferenz in Rom. Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991. Das neue strategische Konzept des Bündnisses, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin, Nr. 128, Bonn, 13. November 1991, S.1039-1048; hier: S. 1040.

143 BVerfGE 104,151, S. 203. – Siehe oben.

144 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

senschaftliche Reflexion unter Einbeziehung völkerrechtlicher Erwägungen, sondern ausschließlich um eine spezielle verfassungsrechtliche Klärung des Problems gegangen, wie der Begriff der kollektiven Sicherheit „im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG“¹⁴⁵ zu verstehen sei. Dieses Argument muß bedacht und nach sorgfältiger Prüfung zurückgewiesen werden: Denn das Urteil weist über die Grenze des grundgesetzlichen Geltungsbereichs insofern hinaus, als es den ordnungspolitisch zulässigen Rahmen für Bundeswehreinsätze im Ausland absteckt.

Die Konsequenzen liegen auf der Hand: Zwar beziehen sich die Verfassungsrichter in ihrem Urteil empirisch auf Fälle, bei denen die NATO-Maßnahmen an ein UNO-Mandat geknüpft sind. Nicht nur implizit, auch explizit spielt diese ordnungspolitische Einbettung eine Rolle: Denn die Frage, ob die NATO ein System kollektiver Sicherheit sei, bedarf nach Ansicht der Verfassungsrichter ausdrücklich „unter dem Blickwinkel einer Entscheidung, daß die NATO und die WEU Mandate des VN-Sicherheitsrates im ehemaligen Jugoslawien unter deutscher Beteiligung ausführen und dabei integrierte Strukturen der NATO in Anspruch nehmen“¹⁴⁶. Ausführliche Argumentationen für eine prinzipielle friedensstrategische Höhergewichtung der Vereinten Nationen finden sich im Judikat jedoch nicht. Damit leistet die begriffliche Gleichsetzung unterschiedlicher Ordnungsformen auch der Eliminierung des – zumindest implizit im Urteil angelegten – hierarchischen Verweisungszusammenhangs Vorschub: Wieso sollte sich ein kollektives Sicherheitssystem (hier die NATO) ausnahmslos von einem anderen kollektiven Sicherheitssystem (nämlich der UNO) Mandate ausstellen lassen *müssen*, wenn es doch selber ein kollektives Sicherheitssystem darstellt?

Die ersten Auswirkungen zeigen sich in dem späteren Entscheid des Bundesverfassungsgerichts (2001) über das strategische Konzept der NATO von 1999: Die Karlsruher Richter selbst nehmen hier eine augenfällige friedensstrategische Relativierung der Vereinten Nationen vor, wenn sie den Kosovokrieg des Bündnisses (1999) geradezu als Beitrag zur Unterstützung der Autorität des Sicherheitsrats werten, anstatt das fehlende Mandat zu-

145 BVerfGE 90, 286, S. 287, Zi. 5b.

146 BVerfGE 90, 286, S. 350. – Im einzelnen geht es im Urteil um den Einsatz von Seestreitkräften in der Adria zur Überwachung und Sicherstellung des gegen Jugoslawien verhängten Embargos auf Grundlage der Resolutionen 713, 757 und 787 (1991/92), die Beteiligung an der militärischen Durchsetzung der Überflugverbote über Bosnien in AWACS-Frühwarn- und Einsatzführungssystemen (1992/93) auf Basis der Resolutionen 781 und 816 sowie die Entsendung eines Kontingents zur Friedensmission in Somalia (UNOSOM II) auf Grundlage von Resolution 814 (1993).

mindest als Manko zu brandmarken: Ihnen genügt es, daß „die Gipfelerklärung zum Kosovo eine Lösung dieser Krise und eine Beendigung des NATO-Einsatzes auf der Grundlage einer Resolution des UN-Sicherheitsrats anstrebt, nachdem der Rat [des Bündnisses, SJ] sich bereits maßgeblich auf Resolutionen des Sicherheitsrats bei der Begründung der Luftschläge gestützt hatte“¹⁴⁷. Immerhin setzen die Verfassungsrichter formal eine Grenze, wenn sie feststellen, daß „die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder gar Angriffskriege vorbereitet, [...] verfassungsrechtlich untersagt [ist]“¹⁴⁸. Wenngleich sie zum Zeitpunkt ihres Urteils bei der NATO „keine Anhaltspunkte“¹⁴⁹ für eine solche Veränderung erblicken, verdeutlichen sie wenigstens, daß sie das Gütesiegel eines Kollektivsystems nicht zeit- und umstandslos verliehen, sondern an dessen Friedensdienlichkeit gekoppelt haben. Wo genau das Judikat die Demarkationslinie zwischen erlaubter Friedenssicherung und verbotener Aggression verortet, bleibt unklar: Die Grenze läßt sich bei Akzeptanz eines weiten Verteidigungsbegriffs in Kombination mit ordnungspolitischer Indifferenz nahezu beliebig verschieben.

Die im Urteil von 1994 angelegte letzte Konsequenz offenbart sich noch klarer in dem Prüfschema, mit dessen Hilfe *Peter Dreist* über die Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen befinden möchte:¹⁵⁰ Seines Erachtens wäre den grundgesetzlichen Vorgaben des Artikels 24 (Absatz 2) in Verbindung mit dem Karlsruher Entscheid bereits dann Genüge getan, wenn die Ermächtigung durch eine jener Organisationen erfolgte, die das Bundesverfassungsgericht als kollektive Sicherheitssysteme qualifiziert hat. So stehen bei *Dreist* nunmehr Einsätze wie der gerade wegen seiner fehlenden Autorisierung durch die Weltstaatengemeinschaft völkerrechtlich umstrittene Kosovokrieg der NATO (*Allied Force*) oder auch die von den USA nach dem 11. September 2001 ausgerufene Terroristenbekämpfung (*Enduring Freedom*) auf gleicher Stufe wie vom Sicherheitsrat durchgeführte oder doch zumindest mandatierte Missionen (z.B. KFOR im Kosovo und ISAF in Afghanistan).¹⁵¹ Damit nicht genug: Als weitere Autorisierungsquellen kommen für

147 BVerfGE 104, 151, S. 211 f.

148 BVerfGE 104, 151, S. 213.

149 BVerfGE 104, 151, S. 213.

150 Vgl.: *Dreist, Peter*: Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland (zit.: *Dreist*: Prüfschema.) in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 4/2003, S. 152-166; hier: S. 162 und S. 165.

151 Allerdings kann aus ordnungspolitischer Perspektive ein UNO-Mandat als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung angesehen werden. Schließlich ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß der UNO-Sicherheitsrat andernorts gefällte Entschei-

Dreist sowohl die Westeuropäische Union (WEU) als auch die Europäische Union (EU) in Betracht.¹⁵² Damit wird der UNO-Sicherheitsrat seiner „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“¹⁵³ tendenziell beraubt und zu einer Legitimierungsquelle neben vielen degradiert. Ordnungspolitisch impliziert dies den Abschied vom globalen Gewaltmonopol zugunsten eines regional gestützten Gewaltoligopols. Spätestens dann, wenn sich auch in anderen Teilen der Welt Einrichtungen mit ähnlich weitgreifenden Ambitionen herausbilden, wächst die Wahrscheinlichkeit, daß konkurrierende Ansprüche militärisch aufeinanderprallen. Damit werden genau jene Gefahren heraufbeschworen, welche die Vereinten Nationen bannen sollten.¹⁵⁴

Innenpolitisch erweist sich das Urteil von 1994, wie *Uwe Wesel* herausstellt, schon heute als „wichtig und folgenreich für die Bundesrepublik“¹⁵⁵. Seines Erachtens wäre es für die Regierung unter *Gerhard Schröder* ohne den richterlichen Entscheid noch schwerer, wenn nicht gar unmöglich gewesen, die Einsätze der Bundeswehr im Kosovokrieg (1999) und im ‚Kampf gegen den Terrorismus‘ (seit 2001) in den eigenen Reihen politisch durchzusetzen, da beiden ein UNO-Mandat fehlte: Kritiker „hätten sich sonst auf Artikel 87a Absatz 2 des Grundgesetzes berufen können. Nun galt aber Artikel 24 Absatz 2 wegen der Mitgliedschaft in der NATO“¹⁵⁶. In diesem Sinne stärkt

dungen nur noch nachvollzieht. In Annex I des Dayton-Abkommens über den Frieden in Bosnien-Herzegowina (1995) wird der Sicherheitsrat von den Vertragsparteien dazu aufgefordert, die Bildung einer gemäß Kapitel VII der Charta agierenden (d.h. zum Gewalteinsatz befugten) Friedenstruppe unter NATO-Oberbefehl zu beschließen. Bereits Reinhard Mutz sieht die UNO nicht zuletzt im Kontext der Jugoslawienkriege zum „Notariat der NATO“ geschrumpft. – *Mutz, Reinhard*: Der verschleppte Frieden – Europas Versagen auf dem Balkan, in: *Friedensgutachten 1996*. Hrsg. von Bruno Schoch u.a. Münster: Lit, 1996, S. 105-116; hier: S. 115. – Im Vorfeld des Kriegs der USA gegen den Irak (2003) hat sich der Sicherheitsrat dem massiven Drängen der Weltmacht widersetzt und eine Legitimierung wie etwa im vorherigen Irakkrieg (1991) verweigert. Eine ernötigte Ermächtigungsresolution hätte am imperialen Charakter des Kriegs nichts geändert. Gerhard Beestermöller fordert: „Da es möglich ist, die UN-Ordnung gegen deren Gemeinwohlorientierung zu missbrauchen, ohne die Ordnung im Legalsinne zu verletzen, bedarf es einer Ethik der Verfahrensverantwortung innerhalb der UN.“ – *Beestermöller, Gerhard*: Krieg gegen den Irak – Rückkehr in die Anarchie der Staatenwelt? Ein kritischer Kommentar aus der Perspektive einer Kriegsächtungsethik. Stuttgart: Kohlhammer, 2002, S. 66 f.

152 Vgl.: *Dreist*: Prüfschema, a.a.O., S. 162.

153 UNO-Charta, Artikel 24, Absatz 1.

154 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

155 *Wesel, Uwe*: Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik. München: Karl Blessing Verlag, 2004. (zit.: *Wesel*: Der Gang nach Karlsruhe.) S. 307.

156 *Wesel*: Der Gang nach Karlsruhe, S. 307. – Sicherlich handelt es sich hier nur um ein Element im Kampf um eine eigene (rot-grüne) Mehrheit im Bundestag, das seine Bedeu-

das Judikat im Legitimationsdiskurs die Position der Befürworter eines Streitkräfteeinsatzes: Im Falle eines entsprechenden Beschlusses des Bündnisses läge der Begründungszwang nicht länger primär bei den Anhängern, sondern bei den Gegnern des streitigen Waffengangs. Damit hat sich die im Grundgesetz verankerte Beweislast nahezu umgekehrt.

4. Revision 2: Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (2003)

Acht Monate nach Verkündung der nationalen Sicherheitsstrategie der USA und zwei Monate nach offiziellem Beginn der Kriegshandlungen einer ‚Koalition der Willigen‘ gegen den Irak erläßt Verteidigungsminister *Peter Struck* am 21. Mai 2003 die neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR).¹⁵⁷ Auch wenn es sich lediglich um ein Ressortpapier handelt, gilt es doch nach Ziffer 8 als „verbindliche Grundlage für die Arbeiten im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung“¹⁵⁸. Das heißt: Das, was in den VPR steht, muß ernstgenommen werden – wenn auch nicht unbedingt als akuter politischer Wille, so doch zumindest als angelegte Option, also als möglicher politischer Wille.

Die VPR stellen nach dem Scheitern des Projekts für ein Weißbuch das einzige offizielle Dokument aus den Reihen der rot-grünen Bundesregierung dar, welches den gültigen Auftrag der Bundeswehr näher umreißt. Die Dramatik des Wandels räumt auch *Struck* ein: Seines Erachtens rechtfertige die veränderte Aufgabenstellung zumindest die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Reform und ihrer Vereinbarkeit mit Artikel 87a des

tung vor allem mit Blick auf die Frage der rechtlichen Zulässigkeit erlangt. Aus Perspektive der Machtorganisation gewinnt die Kopplung des Entscheideschlusses mit der Vertrauensfrage besondere Relevanz. Allerdings brachte dem Kanzler dieses Vorgehen eine Absage seitens der in der Sache eigentlich zustimmenden Oppositionsfractionen ein. Um „die militärkritischen Besorgnisse [...] abzufedern“, wird – wie Berthold Meyer anschaulich herausstellt – die „Zustimmung zum Anti-Terror-Krieg in die wärmende Watte ‚ziviler Konfliktbearbeitung und Krisenprävention‘, ‚einer globalen Friedenspolitik‘ und der ‚kontinuierliche[n] Fortsetzung des Dialogs zwischen den Kulturen und mit den Religionen‘ [gepackt]“. – *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, S. 30.

157 Vgl.: Verteidigungspolitische Richtlinien 2003. Erlassen vom Bundesminister der Verteidigung am 21. Mai 2003 (voller Wortlaut) (zit.: VPR 2003.) (<http://www.unikassel.de/fb10/frieden/themen/Bundeswehr/vpr2003.html>) (abgerufen am 20. Januar 2004). – Vgl.: *Müller, Harald*: Reformziel verfehlt, aber Exekutive gestärkt. Zu den neuen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“. Frankfurt/M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2003. (HSFK-Standpunkt; 4/2003.) (zit.: *Müller, H.*: Reformziel verfehlt.) *Mutz, Reinhard*: Verteidigung am Hindukusch? Gratwanderungen deutscher Sicherheitspolitik (zit.: *Mutz*: Verteidigung am Hindukusch.), in: *Friedensgutachten 2004*. Hrsg. von Christoph Weller u.a. Münster: Lit, 2004, S. 251-259.

158 VPR 2003, Zi. 8.

Grundgesetzes.¹⁵⁹ Allerdings vollzieht die neue Doktrin keineswegs einen plötzlichen Bruch mit der ursprünglichen Kultur militärischer Zurückhaltung jenseits des Verteidigungsauftrags.¹⁶⁰ Vielmehr nehmen schon Vorgängerdokumente aus der Zeit der schwarz-gelben Bundesregierung – insbesondere die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992, aber auch das Weißbuch der Bundesregierung von 1994¹⁶¹ – Weichenstellungen für eine Neuinterpretation des grundgesetzlichen Auftrags der Bundeswehr vor.¹⁶² Was das aktuelle Papier von seinen Vorläufern unterscheidet, ist nicht der Einstieg in den Ausstieg aus den verfassungsrechtlichen Restriktionen, sondern vielmehr die Konsequenz, mit der er vor dem Hintergrund einer bereits veränderten Einsatzrealität vollzogen wird.¹⁶³ Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung stehen daher die aktuellen Richtlinien. Ihre Vorgänger werden jedoch randläufig mitreflektiert, um die schleichende Kontinuität des Wertewandels aufzuzeigen.¹⁶⁴ Dabei geht es zum einen um die Grundlegung eines weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriffs, zum anderen um eine fortschreitende Enttabuisierung des militärischen Instruments.

4.1 Vom weiten Sicherheits- zum weiten Verteidigungsbegriff

Grundlage des veränderten Streitkräfteauftrags ist laut Ziffer 4 der Richtlinien von 2003 das „weite Verständnis von Verteidigung“¹⁶⁵. Dessen Einführung erfolgt in zwei logischen Schritten:

-
- 159 Allerdings hält Struck eine Verfassungsänderung für unnötig. Vielmehr plädiert er für ein anderes Verständnis von Verteidigung. – Vgl.: Ein neuer Auftrag für die Bundeswehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Dezember 2002.
 - 160 Diese Formulierung soll keineswegs über die immense Gewalthaltigkeit des Abschreckungssystems hinwegtäuschen, zu dem auch die Bundesrepublik nicht zuletzt in ihrer Eigenschaft als NATO-Mitglied beigetragen hat.
 - 161 Vgl.: *Verteidigungspolitische Richtlinien*. Bonn: Bundesminister der Verteidigung, 1992. (zit.: VPR 1992.) *Weißbuch 1994*. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr. Bonn: Bundesministerium der Verteidigung, 1994.
 - 162 Vgl.: *Mutz, Reinhard*: Militärmacht Deutschland? Die Bundeswehr auf der Suche nach ihrer Zukunft, in: Friedensgutachten 1994. Hrsg. von Friedhelm Solms u.a. Münster; Hamburg: Lit, 1994, S. 213-228.
 - 163 Mittlerweile zählt die Bundeswehr mehr als 130 Einsätze (vgl.: <http://www.bundeswehr.de>). Sie umfassen ein breites Spektrum von humanitärer Hilfe bis hin zu Kampfeinsätzen. Sicherlich verdiente jeder Einzelfall einer gesonderten Betrachtung zugeführt zu werden, allerdings würde dies den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.
 - 164 Eine gesonderte Betrachtung des Weißbuchs entfällt im Interesse einer übersichtlichen Argumentation.
 - 165 VPR 2003, Zi. 4.

1. *Absage an den engen Verteidigungsbegriff:* Das enge Verteidigungsverständnis, das sich noch im Grundgesetz widerspiegelt, wird in Ziffer 9 für überholt erklärt: „Eine Gefährdung deutschen Territoriums durch konventionelle Streitkräfte gibt es derzeit und auf absehbare Zeit nicht.“¹⁶⁶ Entsprechend würden laut Ziffer 12 die für „herkömmliche Landesverteidigung [...] bereitgehaltenen Fähigkeiten [...] nicht länger benötigt“¹⁶⁷. Diese Diagnose wird bereits im Vorgängerpapier von 1992 geteilt, wenn es dort in Ziffer 25 heißt, „[m]ilitärische Konflikte, die Deutschlands Existenz gefährden könnten, sind unwahrscheinlich geworden“¹⁶⁸. Daher tritt nach Ziffer 31 „Krisenmanagement [...] als künftige Schwerpunktaufgabe an die Stelle der bisherigen Ausrichtung auf die Abwehr einer großangelegten Aggression“¹⁶⁹.
2. *Entgrenzung des Verteidigungsbegriffs:* Die VPR 2003 etablieren einen weiten Verteidigungsbegriff. Ausdrücklich steht in Ziffer 5: „Verteidigung [lässt sich] geografisch nicht mehr eingrenzen, sondern trägt zur Wahrung unserer Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist.“¹⁷⁰ Dies ist nichts anderes als eine allgemeine Reformulierung des konkreten Satzes von Verteidigungsminister *Struck*, wonach Deutschlands Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt werde.¹⁷¹ Grenzen fallen nicht nur hinsichtlich des möglichen Einsatzraums, sondern sie fehlen auch bei der Einsatzintensität: Das gesamte Spektrum von Krisenprävention über Friedenskonsolidierung und Maßnahmen gegen internationalen Terrorismus bis hin zu Kampfeinsätzen soll in Abhängigkeit vom „politische[n] Zweck“¹⁷² bedient werden können.¹⁷³ Das skizzierte „weite Verständnis von Verteidigung“¹⁷⁴ nach Ziffer 4 der aktuellen Richtli-

166 VPR 2003, Zi. 9.

167 VPR 2003, Zi. 12.

168 VPR 1992, Zi. 25.

169 VPR 1992, Zi. 31.

170 VPR 2003, Zi. 5.

171 Diese Formulierung findet erstmals am Rande einer Pressekonferenz vom 5. Dezember 2002 Verwendung und dient nur wenige Tage später am 20. Dezember im Bundestag der Begründung der Verlängerung des ISAF-Mandats. – Vgl.: „Die Sicherheit der Bundesrepublik wird auch am Hindukusch verteidigt.“ (<http://www.uni-kassel.de/fb/frieden/themen/Bundeswehr/struck.html>.) (abgerufen am 15. Dezember 2005). Rede des Bundesministers der Verteidigung im Deutschen Bundestag zur Verlängerung des ISAF-Mandates vom 20. Dezember 2002. (<http://www.bmvg.de/redaktionen/bwde/bmvgbase.nsf>) (abgerufen am 15. Dezember 2005) (zit.: Rede des Bundesministers der Verteidigung im Deutschen Bundestag vom 20. Dezember 2002.)

172 VPR 2003, Zi. 57.

173 Vgl.: VPR 2003, Zi. 54-62.

174 VPR 2003, Zi. 4.

nien findet im ebenso „weite[n] Sicherheitsbegriff“¹⁷⁵ von Ziffer 28 des Vorläuferdokuments seine Vorprägung. Gemäß Ziffer 24 der VPR 1992 läßt sich „Sicherheitspolitik weder inhaltlich noch geographisch eingrenzen“¹⁷⁶. Gegen die verbliebenen „Restrisiken militärischer Konflikte“, die sich „im erweiterten geographischen Umfeld“ abspielten, fordert Ziffer 18, „angemessene militärische Verteidigungsvorsorge zu treffen“¹⁷⁷. Hier erfolgt der Brückenschlag von einem weiten Sicherheits- zu einem weiten Verteidigungsbegriff, der in den 2003 erlassenen Richtlinien zusehends in den Vordergrund tritt.

Obleich ein weiter Sicherheitsbegriff aus Sicht einer am Prinzip der Gewaltfreiheit oder doch zumindest der Gewaltarmut orientierten Sicherheitspolitik auf den ersten Blick begrüßenswert erscheint, weil sie die Fixierung aufs Militärische aufbricht, weist die „Versicherheitung“¹⁷⁸ (Ole Waever) zusätzlicher Politikbereiche mehrere Probleme auf:

- *Unterhinterfragbares Paradigma*: Der weite Sicherheitsbegriff dient in der Regel als bloßes Schlagwort, gleichsam als unhinterfragbares ‚Paradigma‘, das von einer näheren Begründungspflicht entbindet. Symptomatisch für dieses Risiko steht das von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik zum Thema herausgegebene Kompendium: Kein einziger Aufsatz befaßt sich fundamental mit dem Sicherheitsbegriff, und kaum ein Beitrag reflektiert ausführlicher den Sicherheitsbezug seines Politikfelds.¹⁷⁹ Probleme wie Migration werden einfach neu ‚gelabelt‘. Auch die aktuellen Richtlinien bleiben die Antwort auf die Frage schuldig, was sie genau unter einem weiten Sicherheits- und Verteidigungsverständnis verstehen. Hier heißt es lediglich, daß „es sich in den letzten Jahren herausgebildet hat“¹⁸⁰. Eine sicherheitspolitische Be-

175 VPR 1992, Zi. 28.

176 VPR 1992, Zi. 24.

177 VPR 1992, Zi. 18.

178 Waever, Ole: Sicherheit und Frieden. Erweiterte Konzepte – engere Spielräume für Politik?, in: Antimilitarismus Information (ami), 11/1996, S. 45-57; hier: S. 50.

179 Vgl.: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg u.a.: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2001. dies. (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 1. Hamburg u.a.: Verlag E.S. Mittler, 2004. – Daß es aber auch anders geht, zeigt: Waldmann, Jörg: Risiken III: Umweltzerstörung, Ressourcenknappheit, Bevölkerungswachstum und Migration, in: Rinke, Bernhard/Woyke, Wichard (Hrsg.): Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich, 2004, S. 101-123.

180 VPR 2003, Zi. 4.

gründung dieser Entwicklung fehlt ebenso wie deren friedensstrategische Bewertung.

Was allgemein diffus bleibt, wird auch konkret nicht klarer: Verteidigungsminister *Struck* behauptet zwar anlässlich der Verlängerung des ISAF-Mandats Ende 2002: „Deutschland ist sicherer, wenn wir zusammen mit Verbündeten und Partnern den internationalen Terrorismus dort bekämpfen, wo er zu Hause ist, auch mit militärischen Mitteln.“¹⁸¹ Der Nachweis, wie der Einsatz in Afghanistan die Sicherheit hier im Lande erhöht hat bzw. erhöhen soll, steht bislang aus. Notwendige Fragen werden gar nicht erst aufgeworfen: Worin genau besteht der Sicherheitsgewinn? Und vor allem: Wie nachhaltig ist er? Lässt sich mit einer relativ statischen Stationierung von Bundeswehrkontingenten in Afghanistan, selbst wenn sie dort zur Stabilisierung beitragen, ein hochflexibles transnationales Terrornetzwerk wirksam bekämpfen, das nicht an bestimmte territoriale Räume gebunden ist? Wäre der Sicherheit im eigenen Land nicht mehr gedient, wenn mit dem gleichen Geld mehr Terroristenfahnder eingesetzt oder Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration randständig gebliebener Gruppen gefördert würden? Wo entstehen möglicherweise kontraproduktive Sicherheitsverluste? Werden nicht deutsche Staatsbürger – nämlich in Afghanistan befindliche Bundeswehrsoldaten – zusätzlichen Risiken ausgesetzt? Beeinträchtigt der Einsatz nicht sogar die innere Sicherheit, weil gleichsam im Windschatten des Schutzes durch internationale Truppen der dortige Mohnanbau floriert und hierzulande Drogenhandel samt organisierte Kriminalität aufblühen? Steigt vielleicht sogar die Anschlagsgefahr im eigenen Land, weil Deutschland nun als Erfüllungsgehilfe der USA im ‚Krieg gegen den Terror‘ erscheint?

Selbstverständlich lassen sich punktuelle sicherheitspolitische Kollateralnutzen nicht ausschließen: Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn es gelänge, einzelne Attentäter frühzeitig festzusetzen oder bestimmte Personen durch Stabilitätsgewinne in der Region in ein ziviles Leben einzubinden und auf diese Weise vor einem Abgleiten in die Gewalt zu bewahren. Allerdings bleibt bei allen militärisch gestützten Aktionen die ständige Gefahr, das Problem, das eigentlich gelöst werden soll, entweder zu verschärfen oder zu verlagern – sei es, daß fehlgeleitete Einsätze in der Zivilbevölkerung Schaden anrichten und Men-

181 Vgl.: Rede des Bundesministers der Verteidigung im Deutschen Bundestag vom 20. Dezember 2002.

schen geradezu in die Arme der Gewalttäter treiben, sei es, daß die terroristischen Netzwerke mit ihren Ausbildungslagern oder Kommando-zentralen an andere Orte ausweichen. Der erhoffte Nutzen für die Bundesrepublik erscheint zeitlich, geographisch und funktionell derart vom konkreten Einsatz entkoppelt, daß von einer gezielten Sicherheits- oder gar Verteidigungsaktion nicht mehr begründet die Rede sein kann. Ein vager und vielfach vermittelter Verdacht reicht jedenfalls nicht. Und kaum jemand käme etwa auf die Idee, einer Kindergärtnerin, die den Kleinen konstruktives Konfliktverhalten lehrt, als Speerspitze der inneren Sicherheit zu bezeichnen, obwohl frühkindliche Erziehung sich nachweislich auf den weiteren Werdegang eines Menschen auswirkt.

- *Zwei mögliche Bezugspunkte:* Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs kann rein logisch in zwei Bereichen erfolgen: Erstens besteht die Möglichkeit, das der Sicherheit dienende Instrumentarium zu verbreitern. Denn noch zu Zeiten der globalen Macht- und Systemkonfrontation gelten Streitkräfte als Hauptinstrument der Sicherheitsgewährleistung, obwohl die immanente ‚Logik‘ des Abschreckungssystems auch die Gefahr eines „Weltkrieg[s] wider Willen“¹⁸² (Dieter S. Lutz) heraufbeschwört. Vor diesem Hintergrund eröffnet die Einbeziehung gewaltfreier Mittel die Möglichkeit zur Relativierung militärischer Strategien und damit zur Zivilisierung der Sicherheitspolitik. Eine derartige Weiterung findet sich auch in den aktuellen Richtlinien. Dort wird in Ziffer 36 eingeräumt: „Sicherheit kann weder vorrangig noch allein durch militärische Maßnahmen gewährleistet werden. Vorbeugende Sicherheitspolitik umfasst politische und diplomatische Initiativen sowie den Einsatz wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer, rechtsstaatlicher, humanitärer und sozialer Maßnahmen.“¹⁸³ Allerdings besteht dann die Gefahr einer sicherheitspolitischen Zurichtung dieser Politikfelder: Schon heute warnt das Bischöfliche Hilfswerk Misereor vor einer zusehenden Indienstnahme etwa der humanitären Hilfe zur Flankierung wie Legitimierung politisch-militärischer Interventionsstrategien.¹⁸⁴ Lothar Brock plädiert daher dafür, der Sicherheitspolitik Grenzen zu setzen, hinter

182 Lutz, Dieter S.: *Weltkrieg wider Willen? Die Nuklearwaffen in und für Europa. Eine Kräftevergleichsanalyse der Nuklearwaffen in und für Europa*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuchverlag, 1981. (rororo aktuell; 4934.)

183 VPR 2003, Zi. 36.

184 Vgl.: „Entwicklungshilfeetat unzureichend“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. Juli 2004.

denen die Autonomie anderer Politikbereiche (z.B. Menschenrechts- und Umweltpolitik) beginnt.¹⁸⁵

Zweitens läßt sich der weite Sicherheitsbegriff auf die Ziele beziehen. Dann soll nicht mehr nur militärische Sicherheit im Sinne der verlässlichen Abwesenheit personaler Großgewalt gewährleistet werden. Vielmehr kommen weitere Vorgaben wie etwa ökonomische Sicherheit und ökologische Sicherheit hinzu.¹⁸⁶ Besonders die Richtlinien von 1992 spannen in Ziffer 8 die „vitalen Sicherheitsinteressen“¹⁸⁷ sehr weit: Hierzu zählen nicht nur der Schutz Deutschlands und seiner Staatsbürger vor äußerer Gefahr wie politischer Erpressung, sondern auch die „Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Krisen und Konflikten, die Deutschlands Unversehrtheit und Stabilität beeinträchtigen können“¹⁸⁸. Hinzu kommen weitere Ziele wie die „Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des ungehinderten Zugangs zu Märkten und Rohstoffen in aller Welt im Rahmen einer gerechten Weltwirtschaftsordnung“¹⁸⁹. Und auch „unseren militärischen Beitrag“ gelte es, zur verbesserten „Einflußnahme auf die internationalen Institutionen und Prozesse im Sinne unserer Interessen“¹⁹⁰ zu nutzen.

Zwar kombinieren die VPR 1992 den inhaltlich weiten Sicherheitsbegriff zumindest rhetorisch mit der Einsicht in die Grenzen des militärischen Instruments, wenn es in Ziffer 18 heißt, die ‚neuen‘ Risiken seien „aufgrund ihres Ursachencharakters nicht militärisch lösbar“ und könnten daher „auch nicht mit militärischen Potentialen ausbalanciert werden“¹⁹¹. Dennoch droht der inhaltlich weite Sicherheitsbegriff sich gleichsam unterderhand als Wegbereiter einer Militarisierung der neueinbezogenen Themenkomplexe zu erweisen. Zwei Elemente wirken in ihrem Zusammenspiel in diese Rich-

185 Vgl.: Brock, Lothar: Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung (zit.: Brock: Der erweiterte Sicherheitsbegriff.), in: Die Friedens-Warte, 3-4/2004, S. 323-343; hier: S. 329.

186 Mittlerweile etabliert sich eine neue Kategorie, nämlich die der menschlichen Sicherheit (human security). – Vgl.: Ulbert, Cornelia: Human Security als Teil einer geschlechtersensiblen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Sicherheit und Frieden (S+F), 1/2005, S. 20-25. – Human security unterscheidet sich vom bisherigen – engen wie weiten – Verständnis von Sicherheit grundlegend: Sie orientiert sich am Individuum und nicht am Staat. Mithin handelt es sich um eine idealistische Reformulierung des eigentlich der realistischen Politiktheorie entstammenden Sicherheitsbegriffs. Dieser verliert damit das ihm immanente Prinzip der Eigenbezüglichkeit. – Siehe unten.

187 VPR 1992, Zi. 8.

188 VPR 1992, Zi. 8.

189 VPR 1992, Zi. 8.

190 VPR 1992, Zi. 8.

191 VPR 1992, Zi. 18.

tung: Zum einen besteht eine tendenzielle Gleichsetzung von Sicherheitsgewährleistung mit Existenzhaltung bzw. von Sicherheitsbedrohung mit Existenzgefährdung. Hier zeigt sich auch das dem Sicherheitsbegriff immanente Prinzip der Eigenbezüglichkeit, das sich insbesondere in der Rede von der nationalen Sicherheit wiederfindet – und zwar gleich zweifach: Ausgangs- und Zielpunkt ist hier stets die Sicherheit eines besonderen Akteurs; und die eingesetzten Mittel rechtfertigen sich allein durch ihren möglichst unmittelbaren Beitrag hierzu.¹⁹² Zum anderen gilt das weitgehend unbestrittene Recht auf (gewaltsame) Notwehr wie Nothilfe im Falle eines lebensbedrohlichen Angriffs. Die implizite Argumentationskette zugunsten einer Militarisierung lautet: Sicherheitsfragen sind Existenzfragen und Existenzhaltung erlaubt zumindest im äußersten Fall den Einsatz gewaltsamer Mittel. Unterstützung erfährt diese logische Ableitung durch die „emotionale Appellqualität“¹⁹³ (*Franz-Xaver Kaufmann*) des Sicherheitsbegriffs, die bei ihren Adressaten unreflektierte Zustimmung zu militärischem Vorgehen zu erheischen in der Lage ist. Die politischen Konsequenzen liegen auf der Hand: Entlastung von der Pflicht zur sorgfältigen Begründung extremen Gewaltmitteleinsatzes sowie Eröffnung der Möglichkeit zur Stigmatisierung von Kritikern als Sicherheitsrisiko.¹⁹⁴

Ein friedensverträglicher Sicherheitsbegriff ist nicht zuletzt wegen der gleichsam unentrinnbaren Verknüpfung sicherheitspolitischer Ziele mit dem Recht auf gewaltsame Durchsetzungsstrategien möglichst eng zu fassen, während seine Instrumente durchaus vielfältig sein können – allerdings bei Gefahr einer entsprechenden Deformation. *Reinhard Mutz* beschränkt den

192 Die Figur internationaler Sicherheit federt als Beziehungsbegriff diese Eigenbezüglichkeit etwas ab: Denn sie beinhaltet, daß alle miteinander in sicherheitsrelevantem Verhältnis stehenden Staaten vor kriegerischer Gewalt geschützt sind. Eine auf dieses Ziel optimal eingestellte Strategie zwingt einen bestimmten Akteur mit sanfter Gewalt dazu, sein eigenes Sicherheitsstreben in angemessene Relation zu legitimen Sicherheitsbedürfnissen anderer Akteure zu bringen. Die Orientierung an der Maßgabe internationaler Sicherheit ist demnach friedensverträglicher als die Fixierung am Ziel nationaler Sicherheit. Dem Friedensbegriff ist hingegen sein Charakter als Beziehungsbegriff fest eingeschrieben. – Vgl.: *Jaberg*: Systeme kollektiver Sicherheit, S. 95-116.

193 *Kaufmann, Franz-Xaver*: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. 24 Tabellen, 9 Übersichten. 2., umgearbeitete Aufl. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1973, S. 32.

194 Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 dürfte dieser Mechanismus es der amerikanischen Regierung erleichtert haben, ihren Krieg gegen den Irak mit Zustimmung eines großen Teils ihrer Bevölkerung zu führen, obwohl stichhaltige Beweise fehlten. Mittlerweile gelten die Kriegsargumente allesamt als unzutreffend. – Vgl.: *Jaberg, Sabine*: Das Imperium als Selbstinszenierung. Zur gegenwärtigen Rolle der USA in der Weltpolitik, in: *Gießmann, Hans J./Tudyka, Kurt P.* (Hrsg.): Dem Frieden dienen. Zum Gedenken an Prof. Dr. Dr. Dieter S. Lutz. Mit einem Vorwort von Bundespräsident Johannes Rau. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004. (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 165.) S. 119-133.

Katalog legitimer sicherheitspolitischer Ziele auf die Gewährleistung zweier Gemeinschaftsgüter. Dazu gehört: „1. der Schutz physischer Unversehrtheit des Landes und seiner Bürger vor kriegерischer Gewalteinwirkung und 2. die Autonomie des politischen Systems, verstanden als Abwesenheit eines durch Pression und Gewaltdrohung aufgezwungenen Fremdwillens.“¹⁹⁵

Erste Anzeichen für eine schleichende Ausdehnung des militärischen Instruments im Gefolge eines inhaltlich weiter gefaßten Sicherheitsbegriffs finden sich bereits in Ziffer 27 des Richtliniendokuments von 1992: Deutschland sei „aufgrund seiner internationalen Verflechtungen und globalen Interessen vom *gesamten* Risikospektrum betroffen“ (Herv. SJ) und müsse „daher in der Lage sein, auf entstehende Krisen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme einwirken zu können“¹⁹⁶. Daß damit nicht nur die Vereinten Nationen gemeint sind, zeigen die weiteren Ausführungen in Ziffer 30: Denn Deutschland müsse die „Voraussetzungen schaffen, um in vollem Umfang am Aufgabenspektrum der WEU partizipieren zu können“¹⁹⁷. Und dieses Tableau umfaßt sehr viel: Der Petersberg-Katalog, dessen Erfüllung nicht ausdrücklich an ein UNO-Mandat gekoppelt ist, beinhaltet „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens“¹⁹⁸.

Zwar halten sich die aktuellen Richtlinien bei der konkreten Bestimmung vitaler Sicherheitsinteressen bedeckter als ihre Vorläufer. Selbstverständlicher erscheint mittlerweile jedoch in Ziffer 37 der Rückgriff auf die Streitkräfte als Instrument der *ultima ratio*: „Gleichwohl sind die politische Bereitschaft und die Fähigkeit, Freiheit und Menschenrechte, Stabilität und Sicherheit notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen oder wiederherzustellen, unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik.“¹⁹⁹ Und vor allem thematisieren die Richtlinien von 2003 die Felder des weiten Sicherheitsbe-

195 Mutz, Reinhard: Militärische Aspekte Gemeinsamer Sicherheit. Anmerkungen zur Frage des konzeptkonformen Sicherheitsbegriffs (zit.: Mutz: Militärische Aspekte.), in: Bahr, Egon/Lutz, Dieter S. (Hrsg.): Gemeinsame Sicherheit. Dimensionen und Disziplinen. Bd. II: Zu den rechtlichen, ökonomischen, psychologischen und militärischen Aspekten Gemeinsamer Sicherheit. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987. (Militär, Rüstung, Sicherheit; 41.) S. 267-276; hier: S. 273.

196 VPR 1992, Zi. 27.

197 VPR 1992, Zi. 30.

198 Tagung des Ministerrates der Westeuropäischen Union am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg zu Bonn, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin, Nr. 68. Bonn, 23. Juni 1992, S. 649-656; hier: S. 652, Zi. 4.

199 VPR 2003, Zi. 37.

griffs nunmehr in verteidigungspolitischem Vokabular, wenn es etwa in Ziffer 5 heißt, Verteidigung „schließt die Verhütung von Konflikten und Krisen, die gemeinsame Bewältigung von Krisen und die Krisennachsorge ein“²⁰⁰, was nach Ziffer 78 auch den „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“²⁰¹ umfaßt.

Noch enger als der Begriff der Sicherheit ist jener der Verteidigung mit dem militärischen Instrumentarium verknüpft. So reservieren *Johannes Varwick* und *Wichard Woyke* ihn für „den Teil der außengerichteten Sicherheitspolitik, der eine militärische Komponente enthält“²⁰². Unabhängig davon, wie man die Rede vom weiten Sicherheitsbegriff und ihre praktischen Konsequenzen im allgemeinen bewertet: Mit speziellem Blick auf das Einsatzspektrum der Bundeswehr hat sie als Türöffner zu neuen Aktionsräumen gedient. Hier erweist sich die begriffliche Grenzziehung zwischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der *Varwick* und *Woyke* das Wort reden, empirisch als überaus durchlässiges Kunstprodukt.

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Restriktionen beim Streitkräfteeinsatz ist dieser Vorgang gar nicht zu überschätzen: Schließlich definiert das Grundgesetz Verteidigung als Hauptauftrag der Bundeswehr – und zwar in einer Weise, welche sogar militärische Beistandsleistungen für angegriffene Bündnispartner fragwürdig erscheinen läßt.²⁰³ Wenn nun aber alle Einsätze ohne größere Begründungsanstrengungen zu solchen der Verteidigung erhoben werden können, dann bedeutet dies nichts weniger als die Abstreifung sämtlicher verfassungsrechtlicher Fesseln. Sogar die mühselige Debatte über die Frage, was genau unter einem kollektiven Sicherheitssystem nach Artikel 24 (Absatz 2) zu verstehen sei, und wie sich dieser zu Artikel 87a mit Blick auf eine empirisch angemessene Gewichtung von Grund- und Nebenfunktionen verhalte, würde sich im Lichte eines weitgefaßten Verteidigungsbegriffs verfassungsrechtlich strenggenommen erübrigen.

Dennoch böte auch vor diesem Hintergrund das Mandat eines der Friedensstiftung dienenden Kollektivsystems eine höhere politische Legitimität als die naturrechtliche Argumentation mit dem Selbstverteidigungsrecht, zumal

200 VPR 2003, Zi. 5.

201 VPR 2003, Zi. 78.

202 *Varwick/Woyke*: Die Zukunft der NATO, S. 35. – Allerdings soll in diesem Zusammenhang auf Versuche verwiesen werden, mit der Konzeption sozialer Verteidigung ein ziviles Äquivalent zur militärischen Verteidigung zu entwickeln. – Vgl.: *Ebert u.a.*: Soziale Verteidigung.

203 Vgl.: Abschnitt 2.1 dieser Studie.

die Charta der Vereinten Nationen diesem in Artikel 51 positivrechtlich engere Grenzen zieht, als die VPR 2003 zu akzeptieren bereit sind.²⁰⁴ Und hier kehrt die Frage nach dem kollektiven Sicherheitssystem im Sinne von Artikel 24 (Absatz 2) wieder. Aber ganz in der Konsequenz des Urteilspruchs von 1994 liegend, auf den ausdrücklich hingewiesen wird,²⁰⁵ heißt es in Ziffer 42 des aktuellen Richtlinienpapiers: „Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr – mit der möglichen Ausnahme von Evakuierungs- und Rettungsaktionen – werden gemeinsam mit Verbündeten im Rahmen von VN, NATO und EU stattfinden.“²⁰⁶ Zwar wird auch die in der UNO-Charta festgeschriebene Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zitiert.²⁰⁷ Die Konsequenzen, die sich hieraus für die politische Praxis ergeben müßten, bleiben jedoch unerörtert. Vielmehr wird eine dieser Feststellung prinzipiell gegenläufige friedensstrategische Gleichwertigkeit impliziert, indem die drei genannten Einrichtungen gleichsam in einem Atemzug aufgezählt werden. Allenfalls aus der Voranstellung der Vereinten Nationen ließe sich eine Qualifizierung als Einrichtung erster Wahl ableiten. Letztlich scheint es für die Bundesregierung keinen signifikanten Unterschied zu machen, in welchem institutionellen Rahmen militärisch eingegriffen wird. Es genügt, daß andere mitmachen. Friedenserhaltende oder auch friedenserzwingende Maßnahmen der UNO werden damit auf die gleiche Stufe gestellt wie etwa der völkerrechtlich zumindest fragwürdige Kosovokrieg der NATO, ja sogar wie eine hypothetische Beteiligung an Einsätzen wie dem nun unbezweifelbar völkerrechtswidrigen Irakkrieg.²⁰⁸

4.2 Enttabuisierung des militärischen Instruments

Dem weiten Sicherheitsbegriff, wie er spätestens mit den VPR 1992 auch in die deutsche Politik Einzug gehalten hat, eignet nicht nur eine Tendenz zur ‚Versicherheitung‘²⁰⁹ anderer Politikbereiche. Vielmehr wird der Sicherheitsbegriff selbst soweit mit dem nationalen Interesse aufgefüllt, daß er zur

204 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

205 Wörtlich heißt es: „Die Vereinbarkeit internationaler Einsätze der Bundeswehr, die im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit durchgeführt werden, mit der Verfassung wurde durch das Bundesverfassungsgericht und den Deutschen Bundestag bestätigt.“ – VPR 2003, Zi. 5.

206 VPR 2003, Zi. 42.

207 Vgl.: VPR 2003, Zi. 43.

208 Würde allerdings die Völkerrechtswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt, verböte sich eine Beteiligung Deutschlands. – Vgl.: Abschnitt 4.2 dieser Studie.

209 Vgl.: Abschnitt 4.1 dieser Studie.

äußeren Hülle zu werden droht, die differente Anliegen transportiert. Denn „Macht, Einfluß, Wohlstand sind qualitativ andersartige Wertmuster als Sicherheit“²¹⁰ (*Mutz*), auch wenn sie zu deren Steigerung funktionalisiert werden können. Der Unterschied gründet insbesondere im Grad unmittelbarer Existenzgefährdung und damit in der Legitimität gewaltsamer Maßnahmen. Macht, Einfluß und Wohlstand müssen demnach allein mit nichtmilitärischen Instrumenten durch kluge Politik vorausschauend gewährleistet werden.²¹¹

Besonders die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 tendieren dazu, den Sicherheitsbegriff in jenem des nationalen Interesses aufgehen zu lassen: Die „nationale Interessenlage“ gilt hier in Ziffer 7 als „Ausgangspunkt der Sicherheitspolitik“ und als „Maßstab für die Beurteilung der Risiken und Handlungserfordernisse zur Wahrnehmung der Chancen zukünftiger Entwicklungen“²¹². In diese Richtung weist auch die Selbstbeschreibung Deutschlands in Ziffer 8 als „kontinentale Mittelmacht mit weitweiten Interessen“²¹³. Zu diesen zählt unter anderem – wie bereits herausgestellt²¹⁴ – die „Aufrechterhaltung des Welthandels“ und der „ungehinderte[.] Zugang[.] zu Märkten und Rohstoffen in aller Welt“²¹⁵. Wenngleich dieses Ziel ausdrücklich „im Rahmen einer gerechten Weltwirtschaftsordnung“²¹⁶ verfolgt werden soll, so stellt sich die Frage nach den Konsequenzen, sollten beide Vorgaben auseinanderklaffen, also Zugriffsmöglichkeiten auf (prinzipiell vorhandene) natürliche Ressourcen schwinden – etwa weil sich das politische Klima zu den Exportländern nachhaltig verschlechterte. Zwar geben die VPR weder eine eindeutige Antwort, noch präjudizieren sie eine bestimmte Lösung. Aber sie haben diese Problematik zumindest als sicherheitspolitisches Thema auf der Agenda placiert – und das bedeutet eingedenk der vorausgegangenen Ausführungen eine prinzipielle Offenheit für militärische Durchsetzungsmaßnahmen. Quantität wie Qualität der Beiträge bundesdeutscher Streitkräfte zur Wahrung der internationalen Rechtsordnung und des Weltfriedens im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme betrachtet das Richtlinienpapier in Ziffer 27 ebenfalls mit Blick auf das durch sie zunehmende „Gewicht, mit dem die deutschen Interessen international

210 *Mutz*: Militärische Sicherheit, a.a.O., S. 273.

211 Vgl.: *Czempiel, Ernst-Otto*: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: Verlag C.H. Beck, 1999.

212 VPR 1992, Zi. 7.

213 VPR 1992, Zi. 8.

214 Vgl.: Abschnitt 4.1 dieser Studie.

215 VPR 1992, Zi. 8.

216 VPR 1992, Zi. 8.

zur Geltung gebracht werden können²¹⁷. Militärisches Engagement mutiert damit zur machtpolitischen Ressource, die für beliebige Zwecke – etwa für die Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – funktionalisierbar ist.²¹⁸

Zwar springt im Nachfolgedokument von 2003 die der realistischen Politiktradition entstammende Kategorie des nationalen Interesses nicht mehr so deutlich als Leitmotiv ins Auge, sondern wird durch die dem idealistischen Politikverständnis zurechenbaren Zielperspektiven in Ziffer 37 wie „Freiheit und Menschenrechte“²¹⁹ überlagert.²²⁰ Dennoch läßt es sich bei genauerer Betrachtung freilegen. Bereits die damalige Opposition bestehend aus CDU und FDP identifiziert den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr als Beitrag dazu, das seit der Kontroverse über den Irakkrieg angeschlagene Verhältnis Deutschlands zu den USA zu kurieren und die Bundesregierung von weiterreichenden Forderungen nach einem Engagement im Irak zu entlasten.²²¹ Damit erwiese sich der Afghanistan-Einsatz kaum als primär sicherheits- oder gar verteidigungspolitisches Ansinnen, wie *Struck* behauptet. Wenn hier schon die Rede von einer Militarisierung der Außenpolitik zu sehr an wilhelminisches Säbelrasseln und deutsche Großmannssucht erinnert, so wäre doch zumindest von einer Politisierung des Streitkräfteeinsatzes in dem Sinne zu reden, daß die Bundeswehr (auch) eingesetzt wird, um politische Ziele jenseits der Sicherheitsproduktion durch Verteidigungsfähigkeit zu erreichen.

Was hier als einzelfallbezogener Verdacht vorgetragen ist, findet sich in der allgemeinen Aufgabenbeschreibung der Streitkräfte in den VPR 2003 schwarz auf weiß. So heißt es in Ziffer 71: „Die Bundeswehr [...] sichert die

217 VPR 1992, Zi. 27.

218 Vgl. u.a.: Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen Klaus Kinkel zum Thema „Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts“ vom 12. Juli 1994 im Deutschen Bundestag am 22. Juli 1994, in: Pressereferat des Auswärtigen Amtes (Hrsg.): Das Auswärtige Amt informiert. Bonn, 22. Juli 1994. (Mitteilung für die Presse; 1086/94.) – Bereits für die Besetzung der nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat gilt der Beitrag eines Mitgliedsstaats „zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ als ein Auswahlkriterium. – UNO-Charta, Artikel 23, Absatz 1.

219 VPR 2003, Zi. 37.

220 Zur Gegenüberstellung realistischer und idealistischer Grundpositionen vgl.: *Meyers, Reinhard*: Theorien der internationalen Beziehungen, in: *Woyke*: Handwörterbuch, S. 416-448; hier: S. 436 f.

221 Vgl.: Brok warnt vor Einsatz in Kundus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. August 2003. FDP fordert Kundus-Debatte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 2004. Kritik in der CDU am ISAF-Einsatz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juli 2004.

außenpolitische Handlungsfähigkeit.“²²² Könnte an dieser Stelle noch kritisch eingebracht werden, die Bundeswehr trage allein *qua* Existenz zu dieser Handlungsfähigkeit bei, indem sie der Regierung als Sicherheitsgarant gleichsam den Rücken freihalte, so wird diese Lesart durch die Häufigkeit gleichlautender Formulierungen widerlegt, die noch dazu eindeutiger gehalten sind. Nur eine Ziffer weiter steht: „Um seine Interessen und seinen internationalen Einfluß zu wahren [...], stellt Deutschland [...] Streitkräfte bereit, die schnell und wirksam zusammen mit den Streitkräften anderer Nationen eingesetzt werden können.“²²³ Hier klingt der realistische Grundton an: Es geht nicht speziell um Sicherheit oder gar Verteidigung – weder im engen noch im weiten Sinne, sondern ganz allgemein um Wahrung des nationalen Interesses und internationalen Einflusses.

Wozu genau möchte die Regierung nun die Streitkräfte einsetzen können, um Interessen und Einfluß zu gewährleisten? Noch in Ziffer 72 findet sich eine erste Antwort: „Dazu gehört auch die Unterstützung von Bündnispartnern an den Bündnisgrenzen oder in einem geografisch noch weiteren Rahmen.“²²⁴ Wie weit ist die Bundesregierung bereit, hier zu gehen? Diese Frage wird in Ziffer 79 aufgegriffen: „Unterstützung von Bündnispartnern umfasst die Wahrung der Integrität des Staatsgebiets [...] sowie der politischen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Verbündeten.“²²⁵ Was heißt es aber genau, wenn mit militärischen Mitteln die politische Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Bündnispartner gesichert werden soll? Die Antwort bleibt Lesern und Leserinnen überlassen.

Ausdrücklicher wird Ziffer 79 – ganz in Übereinstimmung mit dem weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriff²²⁶ – bei der Ausdehnung der Beistandsverpflichtung von Artikel 5 des NATO-Vertrags:²²⁷ Nicht mehr nur bei bewaffneten Angriffen auf Mitgliedstaaten, sondern bereits „bei Krisen und Konflikten, die zu einer konkreten Bedrohung von Bündnispartnern eskalieren *können*, gilt die Beistandsverpflichtung Deutschlands“²²⁸ (Herv. SJ). Die Brisanz dieser Regelung wird dann besonders deutlich, wenn ein weiterer Passus aus Ziffer 57 in Erinnerung gebracht wird, in dem es heißt: „Die Notwendigkeit für eine Teilnahme der Bundeswehr an multinationalen

222 VPR 2003, Zi. 71.

223 VPR 2003, Zi. 72.

224 VPR 2003, Zi. 72.

225 VPR 2003, Zi. 79.

226 Vgl.: Abschnitt 4.1 dieser Studie.

227 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

228 VPR 2003, Zi. 79.

Operationen kann sich weltweit und mit geringem zeitlichen Vorlauf ergeben und das gesamte Spektrum bis hin zu Operationen mit hoher Intensität umfassen.“²²⁹ Diese Formulierungen erinnern durchaus an die Figur antizipatorischer Selbstverteidigung aus der nationalen Sicherheitsstrategie der USA.²³⁰ Die konzeptionelle Verwandtschaft wird dann noch deutlicher, wenn die ursprünglich geplante Formulierung des Richtlinienpapiers in Betracht gezogen wird. In einem vorzeitig bekanntgewordenen Entwurf heißt es noch, militärische Maßnahmen könnten „zur Abwehr einer Bedrohung frühzeitig notwendig werden“²³¹. Das Problem einer ‚Selbstverteidigung auf Verdacht‘ liegt auf der Hand: Solange Antworten auf die Fragen nach Ort und Zeitpunkt des Angriffs noch fehlen, steht letztlich auch keineswegs fest, daß der zum Feind Erklärte tatsächlich attackieren wird.²³² Spekulation und Willkür sind Tür und Tor geöffnet. Außerdem beläßt ein geringer zeitlicher Vorlauf für einen Streitkräfteeinsatz kaum Raum für eine seriöse Prüfung. Dies gilt insbesondere dann, wenn einer der Bündnispartner um zügige Unterstützung nachsucht. Hier besteht durchaus die Gefahr, zum Mitvollstrecker nationaler Partikularinteressen oder gar zum Erfüllungsgehilfen imperialer Ordnungspolitik zu werden.²³³

Anhand eines empirischen Beispiels zugespitzt: Aufgrund des Wortlauts des Richtlinienpapiers wäre es möglich gewesen, den Einsatz der Bundeswehr im letzten Irakkrieg (2003) hinreichend zu begründen: Bereits folgende Behauptung des amerikanischen Präsidenten hätte bei wohlwollender ‚Prüfung‘ genügt: „Viele haben gefragt, wie weit Saddam Hussein bei der Entwicklung einer Atombombe ist. Nun, das wissen wir nicht genau, und genau da liegt das Problem. [...] Angesichts eindeutiger Gefahr können wir nicht auf den endgültigen Beweis warten, sozusagen den ‚rauchenden Colt‘, der die Form eines Atompilzes haben könnte.“²³⁴ Die USA sind ein NATO-Bündnispartner, für den das Beistandsversprechen des Washingtoner Vertrags prinzipiell gilt. Es handelte sich um eine Situation, die – zumindest nach Auffassung der USA und ihr besonders nahestehende Partnerstaaten

229 VPR 2003, Zi. 57.

230 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

231 Peter Struck zit. nach: Struck verschickt neue Richtlinien zur Verteidigungspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2003. – Vgl.: *Mutz*: Verteidigung am Hindukusch, a.a.O., S. 253.

232 Die USA reklamieren für sich das ‚Recht‘ auf antizipatorische Selbstverteidigung ausdrücklich sogar dann, „wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird“. – Die nationale Sicherheitsstrategie der USA, Kapitel V, S. 23.

233 Vgl.: Abschnitt 2.2 dieser Studie.

234 *Bush, George W.*: Die Bedrohung durch den Irak. Rede des Präsidenten vom 7. Oktober 2002. (<http://www.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detail.cgi?lfdnr=1504>.) (abgerufen am 28. November 2002.)

wie Großbritannien – möglicherweise zu einer militärischen Gefährdung hätte eskalieren können. Dies genügt den Vorgaben in Ziffer 79 der Richtlinien.²³⁵ Die absehbare hohe Kampfintensität stellte gemäß Ziffer 57 ebenfalls wenig ein Hindernis dar wie der eventuell geringe zeitliche Vorlauf.²³⁶

Sicherlich wäre für einen konkreten Einsatz der Bundeswehr im Irakkrieg mindestens eine weitere Hürde zu nehmen gewesen: Da gäbe es zum einen die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 geforderte Parlamentsbeteiligung, die seit Mitte März 2005 durch ein eigenes Gesetz geregelt ist.²³⁷ Zum anderen stellt sich die Frage, ob und wie das Bundesverfassungsgericht, wäre es in einem solchen Fall angerufen worden, entschieden hätte. Eine definitive Antwort beträfe notwendigerweise das Reich der Spekulation und kann daher nicht gegeben werden. Allerdings finden sich in der bisherigen Rechtsprechung Hinweise sowohl auf einen positiven als auch auf einen negativen Bescheid:

- *Indizien für eine Zustimmung:* Einerseits bietet die bisherige Rechtsprechung wenig Anhaltspunkte für einen abschlägigen Bescheid: Von besonderer Bedeutung wäre hier wohl die Zustimmung zum weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriff der NATO.²³⁸ In dessen Lichte hätten kriegerische Maßnahmen gegen Bagdad als Notwehr gemäß Artikel 51 der UNO-Charta erscheinen können, zumal der nach den Anschlägen vom 11. September ausgerufene Bündnisfall und die damit ausgelösten Beistandspflichten weiterhin in Kraft stehen.²³⁹ Damit wäre ein autonomer Handlungsspielraum auch ohne Mandat der Weltorganisation suggeriert worden.²⁴⁰ Daß sich die USA darüber hinaus als Vollstre-

235 Im Wortlaut: „Bei Angriffen auf Bündnispartner und bei Krisen und Konflikten, die zu einer konkreten Bedrohung von Bündnispartnern eskalieren können, gilt die Beistandsverpflichtung Deutschlands.“ – VPR 2003, Zi. 79.

236 Hier steht: „Die Notwendigkeit für eine Teilnahme der Bundeswehr an multinationalen Operationen kann sich weltweit und mit geringem zeitlichen Vorlauf ergeben und das gesamte Einsatzspektrum bis hin zu Operationen mit hoher Intensität umfassen.“ – VPR 2003, Zi. 57.

237 Vgl.: Abschnitt 5.1 dieser Studie.

238 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

239 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

240 Nach Artikel 51 „beeinträchtigt [diese Charta] im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“. – UNO-Charta, Artikel 51. – Damit begrenzt Artikel 51 zwar auf der einen Seite das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung, wenn dieses nur solange in Anspruch genommen werden darf, bis der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Auf der anderen Seite bedeutet diese Formulierung, sollte ein entsprechender

cker des Resolutionsbestands der Vereinten Nationen geriert haben,²⁴¹ hätte die Bundesverfassungsrichter eingedenk ihrer bisherigen Argumentationen insbesondere zum Kosovokrieg (1999) zusätzlich für einen positiven Entscheid eingenommen haben können.²⁴² Ein weiteres Indiz stützt diese Vermutung: Denn das Karlsruher Urteil aus dem Jahre 2003 über den Verbleib deutscher Soldaten in jenen AWACS-Flugzeugen, die im Kontext des Irakkriegs zur Luftraumüberwachung in die Türkei verlegt worden sind, betont das „gesamtstaatliche Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands“²⁴³, ohne die Gefahr einer Verwicklung in einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg auch nur anzudeuten.²⁴⁴

- *Indizien für eine Ablehnung:* Andererseits zeigen sich die Karlsruher Richter in ihrem früheren Judikat von 2001 zumindest der theoretischen Gefahr bewußt, daß auch ein Zusammenschluß wie die NATO, die sie als Kollektivsystem im Sinne von Artikel 24 (Absatz 2) werten, sich so verändern könnte, daß es „nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder gar Angriffskriege vorbereitet“²⁴⁵. Möglicherweise hätten sie im Falle einer Beteiligung an der ‚Koalition der Willigen‘ die entscheidende Grenze überschritten gesehen, zumal auch die Brüskierung der UNO durch das Verhalten der Weltmacht derart offensichtlich war,²⁴⁶ daß sich der eigenmächtige Waffengang nur schwerlich als Beitrag zur Stärkung der Autorität des Sicherheitsrats hätte interpretieren lassen.²⁴⁷

Beschluß nicht zustande kommen, einen Freibrief. Diesen könnte eine interessierte Vetomacht – hier die USA – dauerhaft garantieren.

241 Vgl.: *Jaberg*: Vom Krieg gegen den Terror, a.a.O., S. 233 f. – Die rhetorischen Verweise auf die Vereinten Nationen hätten die Bundesverfassungsrichter möglicherweise zusätzlich zu einem positiven Bescheid ermuntert.

242 Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

243 Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2003 (zit.: BVerfGE 108, 34.), in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. 108. Bd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, S. 34-45; hier: S. 45.

244 Es heißt lediglich in Übereinstimmung mit dem begrenzten Auftrag zur Prüfung einer möglichen Verletzung der Mitwirkungsrechte des Bundestags, in der „gegenwärtigen politischen Lage“ sei „nicht auszuschließen, dass die Verlegung von Teilen des NATO-AWACS-Verbandes [...] in die Türkei einen Einsatz darstellt, der die konstitutive Zustimmung des Bundestags erfordert“. – BVerfGE, 108, 34, S. 42. – Zur Problematik vgl.: *Gilch, Andreas*: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung. Würzburg: Juristische Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität, 2005. (Dissertationsschrift.) (zit.: *Gilch*: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz.)

245 BVerfGE 104, 151, S. 213.

246 Vgl.: *Jaberg*: Vom Krieg gegen den Terror, a.a.O., S. 228-230.

247 So argumentieren die Verfassungsrichter mit Blick auf den Kosovokrieg. – Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie.

Wenn es sich bei den Verteidigungspolitischen Richtlinien aber um ein Dokument aus der Zeit des heraufziehenden Irakkriegs handelt,²⁴⁸ den die damalige Bundesregierung unmißverständlich abgelehnt hat, dann stellt sich die Frage, wieso dennoch ein Strategiepapier entstanden ist, das mit Blick auf eine Beteiligung an den Kampfhandlungen immenses Legitimationspotential zur Verfügung gestellt hätte. Die Antwort ergibt sich konsequent aus den bisherigen Ausführungen: Es handelt sich um ein Dokument zur „Enttabuisierung des Militärischen“²⁴⁹ (Schröder), das Streitkräfte gleichsam unterschiedslos zu zivilen Instrumenten in das ‚normale‘ Repertoire der Außenpolitik einspeist.²⁵⁰ Und außer militärischen Alleingängen (ausgenommen Aktionen zur Rettung und Evakuierung deutscher Staatsbürger und Staatsbürgerinnen) sowie den – ohnehin unwahrscheinlichen Fall²⁵¹ – eines erklären oder sonst irgendwie eindeutigen Angriffskriegs verbieten die Verteidigungspolitischen Richtlinien nichts, sondern erlauben der Möglichkeit nach alles. Sicherlich möchte die Regierung die Bundeswehr nicht in jeden sich bietenden Einsatz schicken, aber bei diagnostiziertem Bedarf sollen Streitkräfte möglichst uneingeschränkt und unverzüglich zur Verfügung stehen.

5. Hürde: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (2005)

Die Richtliniendokumente von 1992 und 2003 fügen sich in eine „bemerkenswerte Offensive der Exekutive“²⁵² (Harald Müller), die sich in den westlichen Ländern mit den Anschlägen vom 11. September 2001 deutlich beschleunigt. In dieser Perspektive muß „das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts“²⁵³ bei der Entsendung bewaffneter Streitkräfte, das

248 Vgl.: Abschnitt 4. (einführende Bemerkungen) dieser Studie.

249 Interview: Eine neue Form der Selbstverteidigung. Bundeskanzler Gerhard Schröder über die Bedrohung der westlichen Zivilisation und Deutschlands Rolle in der Welt. Ein Zeit-Gespräch, von Gunter Hofmann und Michael Naumann (Gesprächsführung), in: Die Zeit vom 18. Oktober 2001.

250 In diesem Kontext behielt die Rede von der ‚Normalisierung‘ des Streitkräfteeinsatzes einen kritischen Stachel. Häufig wird sie jedoch in affirmativer Absicht verwendet – so etwa von Winfried Veit. – Vgl.: Veit, Winfried: Zwischen Realpolitik und historischer Verantwortung. Zur Außenpolitik der rot-grünen Koalition, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), S. 46-64. – Damit würde aber, wie bereits Anna Geis kritisiert, „ein bestimmtes Verhalten von Staaten als ‚Norm‘ [legitimiert], obwohl dieses Verhalten prinzipiell auch ganz anders sein könnte“. – Geis: Die Zivilmacht, S. 11.

251 In der Regel versuchen Staaten, auch ihre Angriffskriege als Verteidigungskriege auszuweisen oder gar zu inszenieren, um ihnen auf diese Weise eine größere Legitimität zu verschaffen.

252 Müller, H.: Reformziel verfehlt, S. 2.

253 BVerfGE, 90, 286, S. 383.

die Bundesverfassungsrichter 1994 dem Grundgesetz entnehmen, als prinzipiell gegenläufige Tendenz gewertet werden, wenngleich sie auch dem „Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“²⁵⁴ Anerkennung zollen. Eine normative Umkehr ist damit indes nicht verbunden. Aber die Entscheidung wird einem zusätzlichen politischen Prozeß anheimgegeben, der durchaus friedentheoretisch aufgeladen ist. Zumindest jener Zweig innerhalb des Theoriegeäfts zum demokratischen Frieden,²⁵⁵ welcher Demokratien unter Rekurs auf *Kants* Friedensschrift eine immanente Kriegsaversion bescheinigt,²⁵⁶ müßte den Prozeß der Parlamentarisierung als Schritt in die richtige Richtung begrüßen.²⁵⁷ Wirksamer als der – an zahlreiche Voraussetzungen geknüpfte²⁵⁸ – friedentheoretische General-

254 BVerfGE, 90, 286, S. 390.

255 Vgl.: *Geis, Anna*: Diagnose: Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroversen um den ‚demokratischen Frieden‘, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 2/2001, S. 282-298; hier: S. 283-286. *Hasenclever, Andreas*: Liberale Ansätze zum ‚demokratischen Frieden‘, in: *Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela* (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich, 2003. (UTB; 2315.) S. 199-225.

256 Die einschlägige Passage bei Kant lautet: „Wenn [...] die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle, oder nicht, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten [...], sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen [...].“ – *Kant, Immanuel*: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (zit.: Kant: Zum ewigen Frieden.), in: *Kants Werke*. Akademie-Textausgabe. Unveränderter photomechanischer Abdruck des Textes von der Preußischen Akademie der Wissenschaften 1902 begonnenen Ausgabe von Kants gesammelten Schriften. Bd. 8: Abhandlungen nach 1781. Berlin: Walter de Gruyter, 1968, S. 341-386; hier: S. 351.

257 Ernst-Otto Czempiel bemängelt in heutigen Demokratien eine nur unzureichende Mitbestimmung des Wahlvolks. Sie gleichen seines Erachtens weniger Kants Republikideal als vielmehr „kollektivierte[n] Monarchien“, die partikularen Interessengruppen privilegierten Zugang zum Gewaltmonopol des politischen Systems verschafften. Zudem seien Entscheidungskompetenz und Kriegsbelastung entkoppelt: Regierungen besäßen über das Steuersystem die Möglichkeit, Kriegslasten ungleich zu verteilen. Diese Kritik beschränkt sich nicht allein auf ein unausgewogenes Verhältnis von Regierung und Parlament, sondern setzt tiefer an den gesamtgesellschaftlichen Funktionsbedingungen heutiger Demokratien an. – Vgl.: *Czempiel, Ernst-Otto*: Kants Theorem und die zeitgenössische Theorie der internationalen Beziehungen, in: *Bohmann, James/Lutz-Bachmann, Matthias* (Hrsg.): Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1996. (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft; 1269.) (zit.: Bohmann/Lutz-Bachmann: Frieden durch Recht.) S. 300-323; hier: S. 307 und 313.

258 Beispielsweise stellen sich folgende Fragen: Beschert ein Krieg einem Wahlvolk ‚objektiv‘ betrachtet stets mehr Nach- als Vorteile? Gestatten moderne Militärtechnologien begründete Hoffnungen darauf, negative Kriegsfolgen auf Distanz halten zu können? Wie fällt das subjektive Kosten-Nutzen-Kalkül einer Bevölkerung aus? Profitieren einflußreiche Klassen oder Schichten möglicherweise von einem Krieg? Entfernen sich die Repräsentanten nicht zusehends von den Repräsentierten? Entstehen durch das unmittelbare Eigeninteresse der Parlamentarier an der Wiederwahl solche Rückkopplungen, die eine hinreichende Berücksichtigung des Wählerwillens gewährleisten? Gibt es überhaupt einen von der Politik unabhängigen Wählerwillen, oder wird dieser nicht auch durch die Politik geschaffen? Inwieweit engen Prozesse der Inter- und Supranationalisierung den autonomen Entscheidungs- und

verdacht ist aber die praktische Errichtung einer zusätzlichen Hürde, die sich der Regierung bei der Inanspruchnahme der militärischen Option in den Weg stellt. Wie leicht läßt sie sich überwinden oder unterlaufen? Ein Blick auf das grundlegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 sowie auf das Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 soll eine erste Antwort geben.

5.1 Der durch das Bundesverfassungsgericht abgesteckte Rahmen

Die Karlsruher Richter erklären es in ihrem Urteilsspruch von 1994 zwar zur „Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten“²⁵⁹, gleichzeitig stecken sie aber „Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts“²⁶⁰ ab.

1. *Gegenstandsbereich:* Das Judikat bestimmt den Gegenstand der geforderten Parlamentsbeteiligung. Zur Mitentscheidung stehen allein „die Einsätze *bewaffneter* Streitkräfte“²⁶¹ (Herv. SJ) an. Hingegen bedarf „die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistung im Ausland“ nicht der Zustimmung, „sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind“²⁶². Implizit bedeutet dies aber auch: Bestünde eine solche Verwicklung, dann unterlägen auch diese – nicht näher qualifizierten – Beiträge der Mitwirkungspflicht.

Mögliche Zweifelsfälle versucht das Urteil vorausschauend zu vermeiden: Bei Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sei die vorherige Zustimmung des Parlaments unabhängig davon einzuholen, „ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII SVN eingeräumt sind und wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind“²⁶³. Eine unterschiedliche Behandlung diverser Einsatzformen im UNO-Rahmen verbietet sich nach Ansicht der Richter, „weil die Grenzen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind“²⁶⁴. So werde Selbstverteidigung mittlerweile „in

rung den autonomen Entscheidungs- und Handlungsspielraum nationaler Parlamente und Regierungen ein?

259 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

260 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

261 BVerfGE, 90, 286, S. 387.

262 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

263 BVerfGE, 90, 286, S. 387.

264 BVerfGE, 90, 286, S. 387 f.

einem aktiven Sinne dahin definiert, daß sie auch den Widerstand gegen gewaltsame Versuche einschließt, die Truppen an der Ausführung ihres Auftrags zu hindern“²⁶⁵. Auch der Bündnisfall wird ausdrücklich in die Parlamentsbeteiligung einbezogen: Trotz gültiger Beistandsversprechen sei „über den *konkreten* Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtungen“²⁶⁶ (Herv. im Original) zu befinden. Damit entscheidet das Parlament zumindest über das Was und Wie der zu erbringenden Leistung.²⁶⁷

2. *Regel*: Die Richter formulieren die Pflicht zur „regelmäßig vorhergehenden“²⁶⁸ parlamentarischen Entscheidung. Diese Redewendung legt aber nicht nur die Regel fest, sondern deutet bereits auf die sie bestätigende Ausnahme hin.²⁶⁹ Der Modus der Beschlußfassung erfolgt nach „Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG“²⁷⁰, wonach „die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich [ist], soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“²⁷¹. Der Bundestag sei an die so „zustande gekommenen rechtlichen Festlegungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte gebunden“²⁷². Allerdings dürfe er auch „einem Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung begonnen hat [...], unterbinden“²⁷³. Eine eigene Initiativbefugnis wird dem Parlament indes ausdrücklich abgesprochen.²⁷⁴
3. *Ausnahme*: Das Judikat gestaltet die unter Punkt 2 bereits angedeutete Abweichung von der Regel näher aus. Damit die „militärische Wehrfähigkeit und Bündnisfähigkeit“ Deutschlands nicht beeinträchtigt werde, sei die Bundesregierung „bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen

265 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

266 BVerfGE, 90, 286, S. 387.

267 Das Urteil geht davon aus, daß das Parlament den Streitkräfteeinsatz im Bündnisfall bereits prinzipiell qua Beitrittsgesetz gebilligt habe (vgl.: BVerfGE, 90, 286, S. 387). Die Handlungsspielräume der jeweiligen Verträge sind aber unterschiedlich groß: So kennt die WEU im Unterschied zur NATO im Falle eines bewaffneten Angriffs eine Pflicht zum militärischen Beistand. – Vgl.: Abschnitt 3.2 dieser Studie. – Die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Artikel 115a schließt hingegen die Zustimmung zum Streitkräfteeinsatz mit ein (vgl.: BVerfGE, 90, 286, S. 387).

268 BVerfGE, 90, 286, S. 387.

269 Siehe unten.

270 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

271 GG, Artikel 42, Absatz 2.

272 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

273 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

274 Vgl.: BVerfGE, 90, 286, S. 389.

ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen“²⁷⁵. Das Urteil macht jedoch die umgehende Befassung des Parlaments mit dem so beschlossenen Einsatz zur Auflage. Außerdem seien die Streitkräfte „zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt“²⁷⁶.

4. *Abstufungen bei Einsätzen geringerer Bedeutung:* Grundsätzlich halten die Richter „[j]e nach dem Anlaß und den Rahmenbedingungen des Einsatzes [...] unterschiedliche Formen der Mitwirkung“²⁷⁷ für denkbar. Nicht nur mit Blick auf die oben – unter Punkt 3 – behandelten Einsätze, „die keinen Aufschub dulden“, sondern auch mit Blick auf jene, die „erkennbar von geringer Bedeutung sind“, empfehlen sie, „den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen“²⁷⁸.
5. *Abstufungen infolge von Integration:* Außerdem regen die Richter an, „die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist“²⁷⁹. Was in einem solchen Abstufungsprozeß die niedrigste Form der Mitentscheidung sein könne, auf diese Frage gibt das Urteil keine Antwort. Es fordert „[u]ngeachtet der Gestaltungsfreiheit im einzelnen“ lediglich dazu auf, „das Prinzip *förmlicher* parlamentarischer Beteiligung *hinreichend* zur Geltung zu bringen“²⁸⁰ (Herv. SJ).

5.2 Die gesetzliche Regelung der parlamentarischen Mitentscheidung

Das nunmehr in Kraft befindliche Parlamentsbeteiligungsgesetz²⁸¹ gestaltet den vom Bundesverfassungsgericht abgesteckten Rahmen näher aus:

275 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

276 BVerfGE, 90, 286, S. 388.

277 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

278 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

279 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

280 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

281 Vgl.: Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005 (zit.: Parlamentsbeteiligungsgesetz.), in: Bundesgesetzblatt, Nr. 17/2005. Bonn, 23. März 2005, S. 775-776.

1. *Gegenstandsbereich:* Das Gesetz regelt nach Paragraph 1 (Absatz 1) „Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland“²⁸². Ein solcher liegt gemäß Paragraph 2 dann vor, „wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“²⁸³ (Absatz 1). Keiner Zustimmung des Bundestags bedürfen „[v]orbereitende Maßnahmen und Planungen“²⁸⁴ (Absatz 2). Gleiches gilt für „humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden“, allerdings nur dann, „wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden“²⁸⁵ (Absatz 2).

Bei der ersten Ausnahmeregelung fällt zunächst auf, daß die hier erwähnten Tatbestände (Vorbereitungen und Planungen) im Urteil nicht ausdrücklich als mitwirkungsfrei klassifiziert werden. Derartige Aktivitäten verortet der gemeinsame Begründungstext der roten und der grünen Bundtagsfraktion zum Gesetzentwurf im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Bundesregierung. „Erst der konkrete militärische Einsatz bedarf der parlamentarischen Zustimmung.“²⁸⁶ Die grundsätzliche Argumentationstechnik trifft sich einerseits mit den Anliegen der Verfassungsrichter, eine angemessene Balance zwischen Legislative und Exekutive zu wahren sowie den Regelungsgegenstand auf bewaffnete Einsätze zu begrenzen. Aus dieser Perspektive des Judikats scheint die vorgenommene Ausklammerung keine Probleme zu bereiten. Andererseits beginnt in der Praxis die Grenze zwischen Planung bzw. Vorbereitung und Einsatz zu verschwimmen. Genau zu diesem Punkt räumen die beigefügten Erläuterungen ein, daß „die Bundeswehr im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zu militärischen Bündnissen an Planungen beteiligt ist, die gegebenenfalls Auswirkungen auf bewaffnete Unternehmungen haben können“²⁸⁷. Auf welche Tatbestände bezieht

282 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 1, Absatz 1.

283 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 2, Absatz 1.

284 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 2, Absatz 2.

285 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 2, Absatz 2.

286 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz.) (zit.: Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen.), in: Deutscher Bundestag. Drucksache 15/2742 vom 23. März 2004, S. 5.

287 Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 5.

sich nun die prinzipiell zustimmungsfreie Kategorie im einzelnen? Auf diese Frage gibt das Gesetz keine Antwort. Ein erneuter Blick in die Gesetzesbegründung hilft weiter: Ausdrücklich gilt hier die „Beteiligung [...] an *ständigen* integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren“, die ja auch vorbereitende und planende Tätigkeiten umfaßt, „nicht als Einsatz [...] im Sinne des Gesetzes“²⁸⁸ (Herv. SJ). Allerdings stellt sich hier ein praktisches Problem, dessen sich auch die damaligen Regierungsfractionen bewußt zeigen: Es fällt nämlich in komplexen und hochgradig vernetzten Arbeitszusammenhängen schwer, die „abstrakte und konkrete Planungen voneinander zu trennen bzw. die spätere Verwendung von erarbeiteten Unterlagen abzusehen“²⁸⁹. Diese praktische Unschärfe gewinnt in dem Maße an politischer Brisanz, wie sich die Vorbereitungen auf völkerrechtlich und damit auch grundgesetzlich fragwürdige Unternehmungen beziehen.²⁹⁰ Hier bestünde die Gefahr integrationspolitischen *entrapments*,²⁹¹ bei dem die Mitgliedstaaten eines Bündnisses *qua* organisatorischer Verflechtung gleichsam unentrinnbar in die Aktivitäten des Gesamtsystems hineingezogen werden. Die Entbindung von der parlamentarischen Mitwirkungspflicht erstreckt sich laut Begründungstext aber nicht auf „eine Verwendung in *eigens* für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren“, denn hier greift ausdrücklich „der Vorbehalt der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages“²⁹² (Herv. SJ). Da aber im Gesetz Vorbereitungen und Planungen unterschiedslos als nicht zustimmungsbedürftig klassifiziert werden, besteht die Gefahr, daß die im Erläuterungstext vorgenommene Begrenzung in der Praxis verlorengeht. In der Folge drohten auch ganz unmittelbar kriegsbezogene Aktivitäten der parlamentarischen Mitwirkung entzogen zu werden.

Auch die zweite Ausnahmeregelung im Gesetz enthält eine moderate Abweichung von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts: Zwar

288 Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 5.

289 Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 5.

290 Beispielsweise hat Florian Pfaff, Major der Bundeswehr, seine weitere Mitwirkung am IT-Logistik-Projekt SASPF unter Hinweis auf dessen mögliche Nutzbarmachung im völkerrechtswidrigen Irakkrieg der USA (2003) verweigert. – Vgl.: Urteil des 2. Wehrdienstsenats vom 21. Juni. BverwG 2 WD 12.04. (<http://www.bundesverwaltungsgericht.de>.)

291 Der Begriff des entrapment entstammt der Bündnistheorie. Er bezeichnet dort die Gefahr für Allianzmitglieder, infolge der Beistandsverpflichtung „in Konflikte hineingezogen zu werden, die keine Bedrohung der eigenen Interessen darstellen“. – *Varwick/Woyke: Die Zukunft der NATO*, S. 49.

292 Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 5.

nimmt das Judikat von 1994 Hilfsleistungen außerhalb bewaffneter Unternehmungen von der Mitentscheidungspflicht aus, es erwähnt hier aber – anders als das Gesetz – keine Bewaffnung zum Zwecke der Selbstverteidigung. Diese wird allerdings auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen, zumal sich ein Hinweis auf solche Dienste erübrigt hätte, wenn diese unbewaffnet durchgeführt würden, weil sie dann nicht in den ausgewiesenen Regelungsbereich des Gesetzes fielen. Allerdings deutet sich ein praktisches Problem an, wenn die Begründung des Gerichts für den parlamentarischen Mitentscheidungsbedarf an UNO-Missionen in Erinnerung gebracht wird.²⁹³ Hier wird nämlich die Unterscheidung zwischen klassischen Blauhelmeinsätzen und Erzwingungsmaßnahmen für undurchführbar erklärt. Welche Auswirkungen besitzt diese Feststellung mit Blick auf jene Hilfsleistungen, die nach Paragraph 2 des Entsendegesetzes keiner parlamentarischen Mitwirkung bedürften, sofern eine Verwicklung in bewaffnete Unternehmen nicht zu erwarten steht? Entweder es handelte sich um Aktivitäten im UNO-Rahmen. Dann griffe die im Judikat für diese Fälle eindeutig formulierte Mitwirkungspflicht. Oder aber es ginge um Maßnahmen ohne UNO-Mandat, dann stellte sich aber die Frage, wieso gleiche Einsätze in unterschiedlichen organisatorischen Kontexten andere Mitentscheidungsrechte bzw. -pflichten zu begründen vermögen.

2. *Regel:* Das Gesetz entspricht dem höchstrichterlichen Kriterium, die Zustimmung des Bundestags in der Regel vor einem Einsatz einzuholen. So legt zwar der erste Paragraph in seinem zweiten Absatz ausschließlich fest, daß der „Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes [...] der Zustimmung des Bundestages [bedarf]“²⁹⁴. Allerdings regelt Paragraph 3 (Absatz 1) unmißverständlich, daß die Bundesregierung dem Bundestag einen entsprechenden Antrag „rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes“²⁹⁵ (Herv. SJ) zur Beschlußfassung übersendet, wobei eine nähere Qualifizierung dessen, was unter ‚rechtzeitig‘ zu verstehen ist, unterbleibt. Daß jedoch eine möglichst umfassende Information über die sonstigen Begleitumstände des Einsatzes angestrebt wird, zeigen die noch nicht einmal abschließend formulierten Angaben, welche der Antrag enthalten muß: Sie beziehen sich „insbesondere“²⁹⁶ auf den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen, die Höchstzahl einzusetzen-

293 Vgl.: Abschnitt 5.1 dieser Studie.

294 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 1, Absatz 2.

295 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 3, Absatz 1.

296 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 3, Absatz 2.

der Soldaten und die Fähigkeit der vorgesehenen Streitkräfte, die geplante Einsatzdauer sowie die voraussichtlichen Kosten und deren Finanzierung.

In Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verfassungsrichter kann der Bundestag den Antrag entweder annehmen oder ablehnen, jedoch keine Änderungen vornehmen (Paragraph 3, Absatz 3). Die Entscheidung fällt gemäß Artikel 42 Absatz 2 des Grundgesetzes, da diesbezüglich keine andere Regelung getroffen worden ist, per Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Dieser Entscheidungsmodus allein garantiert jedoch keine breite parlamentarische Basis, zumal Beschlußfähigkeit des Bundestags laut Geschäftsordnung bereits dann als hergestellt gilt, „wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist“²⁹⁷ (Paragraph 45 Absatz 1). Und Vollständigkeit vorausgesetzt, genügte bereits die Zustimmung aus jenen Fraktionen, welche die Bundesregierung stellen. Dies macht den Entscheidungsprozeß anfällig für machtpolitische Überformungen. Bundeskanzler *Schröder* ging es offenkundig eher um die Disziplinierung der eigenen Reihen als um eine breite Zustimmung des gesamten Parlaments, als er im November 2001 die Entscheidung über eine Beteiligung der Bundeswehr am Kampf gegen den Terrorismus mit der Vertrauensfrage verknüpfte. Dies trug ihm einerseits die Unterstützung auch von Einsatzgegnern im eigenen Lager ein, andererseits jedoch votierten Einsatzbefürworter aus den Oppositionsfraktionen gegen den Antrag.²⁹⁸ Hier droht nicht nur in der Sache eine Verzerrung des eigentlichen politischen Willens, sondern auch die Gefahr, daß das Parlament zum Erfüllungsgehilfen der Regierung wird, die es eigentlich kontrollieren sollte.

Ausdrücklich formuliert, wenn auch nicht näher ausgeführt, ist des weiteren in Paragraph 8 ein „Rückholrecht“²⁹⁹. Demnach kann der Bundestag „die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen“³⁰⁰, also eine einmal erteilte Genehmigung aufheben. Damit geht das Gesetz über den Rahmen des Judikats hinaus, das zwar ebenfalls eine Rückholklausel enthält, diese aber fest in den Kontext des Verfah-

297 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (<http://www.bundestag.de>), Paragraph 45, Absatz 1.

298 Vgl.: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 202. Sitzung. Berlin, 16. November 2001. (Plenarprotokoll 14/202.) Insgesamt haben bei 662 abgegebenen Stimmen 336 Abgeordnete mit ‚ja‘, 326 mit ‚nein‘ gestimmt. – Vgl.: Ebenda, S. 19893-19895.

299 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 8.

300 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 8.

rens einer nachträglichen Zustimmung bettet, ohne ein generelles Recht auf Widerruf zu formulieren. In diesem Punkt macht das Gesetz das Parlament einflußreicher, als dies in den Rahmenvorgaben des Bundesverfassungsgerichts angelegt ist. *Andreas Gilch* als Anwalt einer starken Exekutiven sieht hier sogar die Balance zwischen den Gewalten zugunsten des Parlaments gestört und erklärt diesen Paragraphen kurzerhand für „verfassungswidrig, mithin nichtig“³⁰¹. Allerdings scheint diese Schlußfolgerung bereits argumentationsimmanent fragwürdig, überhöht sie doch das generelle Rückholrecht ungeachtet der zwischen Regierung und Bundestag geteilten Verantwortung zu einem „Gewaltenmonismus“³⁰² (Herv. im Original). Selbst wenn in diesem Punkt eine ungewöhnlich starke Stellung des Legislativorgans zu konstatieren wäre: Sie entspräche vollauf der höchstrichterlichen Qualifizierung der Bundeswehr als „Parlamentsheer“³⁰³.

3. *Ausnahme:* Das Gesetz regelt in Paragraph 5 (Absatz 1) die auch im Judikat vorgesehene Ausnahme: „Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange eine öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährden würde.“³⁰⁴ Die beiden folgenden Absätze tragen den Auflagen des Verfassungsgerichts Rechnung, den Bundestag vor und während des Einsatzes „in geeigneter Weise zu unterrichten“³⁰⁵ sowie den Antrag auf Zustimmung „unverzüglich nachzuholen“³⁰⁶ und bei abschlägigem Bescheid den „Einsatz zu beenden“³⁰⁷. Wenngleich präzisierende Festlegungen darüber fehlen, was eine Unterrichtsweise als geeignet erscheinen läßt, so ist doch immerhin festzustellen, daß sie stattzufinden hat, und zwar nicht erst nach, sondern bereits vor Beginn eines Einsatzes. Eine Nicht-Information läßt sich mithin nicht zur geeigneten Form der Unterrichtung umdeuten. Allerdings braucht die Schwelle zur förmlichen Befassung nicht überschritten zu werden. Mit Blick auf Rettungsmaßnahmen darf dieser Schritt ausdrücklich solange unterbleiben, wie Menschen durch eine öffentlich geführte Debatte gefährdet würden.

301 *Gilch:* Parlamentsbeteiligungsgesetz, S. 224.

302 *Gilch:* Parlamentsbeteiligungsgesetz, S. 223.

303 BVerfGE, 90, 286, S. 382.

304 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775 f., Paragraph 5, Absatz 1.

305 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 5, Absatz 2.

306 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 5, Absatz 3.

307 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 5, Absatz 3.

Außerdem deuten die Formulierungen zur Einholung der nachträglichen Zustimmung zweifelsohne auf die höchste Dringlichkeitsstufe hin. Allerdings bleibt im Gesetzestext unklar, in welchem Zeithorizont der Einsatz zu beenden ist: Denn anders als im FPD-Entwurf fehlt ein Hinweis auf die gebotene Unverzüglichkeit des Abbruchs.³⁰⁸

4. *Abstufungen bei Einsätzen geringerer Bedeutung:* Während dringliche Aktionen nach Paragraph 5 eine nachträgliche Mitwirkung erlauben, gilt bei „Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite“³⁰⁹ laut Paragraph 4 sowie bei „Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen ohne inhaltliche Änderung“³¹⁰ gemäß Paragraph 7 ein „[v]ereinfachtes Zustimmungsverfahren“³¹¹. Nach den präzisierenden Bestimmungen gemäß Paragraph 4 (Absatz 2) ist ein Einsatz dann „von geringer Intensität und Tragweite, wenn die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten gering ist, der Einsatz auf Grund der übrigen Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt“³¹². Dieser bis zur Redundanz allgemeinen Bestimmung folgen jedoch im folgenden Absatz drei Konkretisierungsversuche. Ein erster Fall wäre, wenn „es sich um ein Erkundungskommando handelt, das Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mit sich führt“.³¹³ Das zweite Beispiel bezieht sich auf „einzelne Soldatinnen oder Soldaten [...], die auf Grund von Austauschvereinbarungen Dienst in verbündeten Streitkräften leisten“³¹⁴. Den dritten Fall bilden „einzelne Soldatinnen oder Soldaten“, wenn diese „im Rahmen eines Einsatzes der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, verwendet werden“³¹⁵.

Grundsätzlich ausgenommen vom vereinfachten Verfahren sind zum einen die prinzipiell als mitwirkungsfrei deklarierten Planungen und

308 Im FDP-Entwurf heißt es: „Hat der Bundestag seine Zustimmung [...] widerrufen, hat die Bundesregierung den Einsatz unverzüglich zu beenden.“ – Gesetzentwurf der Abgeordneten Jörg van Essen u.a.: Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz) (zit.: Gesetzentwurf van Essen u.a.), in: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1985 vom 12. November 2003, S. 2, Paragraph 4, Absatz 3.

309 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4, Absatz 1.

310 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 776, Paragraph 7, Absatz 1.

311 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4.

312 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4, Absatz 2.

313 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4, Absatz 3.

314 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4, Absatz 3.

315 Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775, Paragraph 4, Absatz 3.

Vorbereitungen.³¹⁶ Zum anderen würde die Einbettung des infragestehenden Einsatzes in einen kriegerischen Kontext die im Gesetz enthaltene Sperrklausel für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens auch dann aktivieren, wenn alle sonstigen Geringfügigkeitskriterien erfüllt wären. Doch sogar unterhalb der Schwelle zu einem klassischen Krieg verstanden als einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Staaten mit Hilfe regulärer Armeen bilden etwa Rettungsaktionen und Operationen in bürgerkriegszerrütteten Gebieten durchaus eskalations-trächtige Einsatzformen. Außerdem bliebe zu klären, ob sogenannte humanitäre Interventionen unter den in der Gesetzesbegründung verwendeten Kriegsbegriff fielen. Gerade Demokratien neigen dazu, ihre Waffengänge nicht dieser Kategorie zuzuordnen. *Anna Geis* sieht im Begriff der humanitären Intervention sogar eine „paradoxe Wendung“ am Werk, die darin besteht, „die Tabuisierung des Krieges dadurch aufzuheben, dass sie den Begriff ‚Krieg‘ tabuisiert“³¹⁷. Bei solcher Manipulationstechnik fiele auch die Beteiligung einzelner Soldaten an massiven Militäraktionen wie *Allied Force* im Rahmen des Kosovo’konflikts’ (1999), die ja gemäß Sprachregelung nicht mehr als ‚Krieg‘ bezeichnet werden dürften, zumindest der Möglichkeit nach unter das vereinfachte Zustimmungsverfahren. Voraussetzung wäre jedoch ein entsprechender politischer Konsens. Wenngleich dieser angesichts der Spannweite der im Bundestag vertretenen Parteien und der Vielzahl unterschiedlicher Positionen innerhalb einzelner Fraktionen zumindest gegenwärtig eher unwahrscheinlich wäre, so berechtigt dieser Tatbestand keineswegs zu Prognosen für die entferntere Zukunft: Weder die Zusammensetzung des Parlaments und seiner Fraktionen noch die Entwicklung hegemonialer Diskurse lassen sich verlässlich voraussagen.

Doch wie sieht das abgekürzte Verfahren nach Paragraph 4 genau aus? Die Regierung muß einen entsprechenden Antrag nicht nur an die Vorsitzenden der Fraktionen sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses, sondern auch an alle Mitglieder des Parlaments übermitteln. Der Bundestag braucht sich mit der Sache aber ausschließlich dann zu befassen, wenn eine Fraktion oder ein Zwanzigstel der Mitglieder des Parlaments dies innerhalb von sieben Tagen verlangt. Nach Verstreichen dieser Verschweigefrist gilt die Zustimmung auch ohne förmlichen Beschluß als erteilt. Damit macht

316 Siehe oben.

317 *Geis*: Die Zivilmacht, S. 10.

der Gesetzgeber von der im Judikat eröffneten Möglichkeit Gebrauch, die Mitwirkung des Parlaments in Fällen minderer Bedeutung näher zu umgrenzen. Allerdings droht bei einer wachsenden Anzahl von Einsätzen und insbesondere bei der Ritualisierung sich regelmäßig wiederholender Verlängerungsprozeduren auch „Entscheidungsmüdigkeit“³¹⁸ (*Berthold Meyer*). Hier ist also stärker noch als beim streng formalisierten Verfahren die politische Eigenverantwortung der Parlamentarier und Parlamentarierinnen gefordert.

5. *Abstufungen infolge von Integration:* Sowohl das nachträgliche als auch das vereinfachte Zustimmungsverfahren entsprechen den Anregungen des Judikats zur abgestuften Mitwirkung des Parlaments. Allerdings sind in der politischen Debatte auch Vorschläge unterbreitet worden, welche die Rechte des Bundestags in bestimmten Fällen auf andere Weise als das jetzige Gesetz beschnitten hätten. Zwei von ihnen verdienen nähere Erwähnung: Hierzu zählt zum einen die aus den Reihen der CDU/CSU stammende, aber nicht in einen eigenen Gesetzesentwurf überführte Idee, der Regierung *qua* Vorratsbeschluß eine Generalvollmacht zu erteilen. Damit wäre die faktische Einsatzentscheidung an anderer Stelle als im Parlament – etwa im NATO-Rat – getroffen worden. *Eckart von Klaeden* begründet diese Anregung mit der Bündnisfähigkeit Deutschlands: „Wer durch seine eigenen innerstaatlichen Entscheidungsvoraussetzungen die Entscheidung des Bündnisses erschwert, der schwächt das Bündnis und zwingt andere geradezu zu Alleingängen.“³¹⁹ Insbesondere mit Blick auf die *NATO-Response-Force* und die EU-Eingreiftruppe plädiert er dafür, „am Anfang einer Legislaturperiode einen generellen Parlamentsbeschluss zu fassen“³²⁰. Auch wenn er dann eine „Verstärkung der Kontrollrechte“³²¹ anregt, befände sich hier die Exekutive gegenüber der Legislativen deutlich in der Vorhand. Zwar spricht *Gilch* dieser Option die Übereinstimmung mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts ab, weil hier gleichsam „zustimmungsfreie Einsätze“³²² entstünden. Allerdings wäre diese Bewertung keineswegs zwingend: Denn schließlich könnte hier jener Passus des Judikats ins Feld geführt werden, wonach eine niedrigförmige Parlamentsbeteiligung dort möglich wäre, wo bestimmte Einsätze bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integrati-

318 *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, Titel.

319 *Eckart von Klaeden* zit. nach: *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, S. 31.

320 *Eckart von Klaeden* zit. nach: *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, S. 31.

321 *Eckart von Klaeden* zit. nach: *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, S. 31 f.

322 *Gilch*: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz, S. 198.

on vorgezeichnet seien.³²³ Dies wäre bei der NATO-*Response-Force* ebenso wie bei der EU-Eingreiftruppe zweifellos der Fall: Beide sollen angesichts akuter Krisen möglichst schnell zur militärischen Intervention befähigen. Bei der Beantwortung der Frage, ob die vorgeschlagene Generalermächtigung dem geforderten Prinzip der förmlichen Beteiligung schon hinreichend oder noch ungenügend Rechnung trage, ließe sich trefflich streiten. Denn schließlich wäre auch die Erteilung einer Generalermächtigung ein förmlicher Akt eines Parlaments. Außerdem bezöge sie sich zweifelsfrei auf ein künftiges Ereignis und entspräche damit dem Kriterium der vorhergehenden Entscheidung.

Zum anderen plädiert die FDP in einem eigenen Gesetzentwurf für die Einrichtung eines „Ausschuss[es] für besondere Auslandseinsätze“³²⁴ (Paragraph 5). Dieses Gremium bestünde aus höchstens elf Mitgliedern, wobei jede Fraktion wenigstens einen Repräsentanten besäße. Es dürfte nach Paragraph 6 stellvertretend für das Parlament über drei Einsatzkategorien entscheiden: Da wären zunächst solche Fälle, die das nunmehrige Gesetz als minder bedeutsam einem vereinfachten Verfahren zuführt, nämlich „Teilnahme *einzelner* Soldaten an bewaffneten Einsätzen“³²⁵ (Herv. SJ) im Rahmen solcher Einrichtungen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 als kollektive Sicherheitssysteme im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes gelten. Der Ausschuss befände aber auch über jene Einsätze, welche die Bundesregierung „wegen Gefahr im Verzuge als besonders eilbedürftig bezeichnet“³²⁶. Solche Fälle unterlägen nach dem jetzigen Gesetz dem Verfahren zur nachträglichen Zustimmung, das aber immerhin mit der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung des Bundestags einhergeht. Zusätzlich führt der FDP-Entwurf eine dritte Kategorie ein: Diese eröffnete der Regierung die Möglichkeit, einen geplanten Einsatz „als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades *geheim* und höher“³²⁷ (Herv. im Original) einzustufen. Eine solche ausdrücklich ausgewiesene Fallgruppe kennt das gegenwärtige Gesetz nicht. Lediglich mit Blick auf Rettungsaktionen wird eine gewisse Stufe der Geheimhaltungsbedürftigkeit impliziert, wenn eine öffentliche Bundestagsdebatte solange vermieden werden soll, wie das Leben der betroffenen Menschen ge-

323 BVerfGE, 90, 286, S. 389.

324 Gesetzentwurf van Essen u.a., a.a.O., S. 2, Paragraph 5.

325 Gesetzentwurf van Essen u.a., a.a.O., S. 2, Paragraph 6, Absatz 1c. – Mandatsverlängerungen werden in diesem Zusammenhang nicht erwähnt.

326 Gesetzentwurf van Essen u.a., a.a.O., S. 2, Paragraph 6, Absatz 1b.

327 Gesetzentwurf van Essen u.a., a.a.O., S. 2, Paragraph 6, Absatz 1b.

fährdet würde. Bereits für Einsätze bei Gefahr im Verzug wird das Recht auf nachträgliche Zustimmung nicht mit der Notwendigkeit der Geheimhaltung, sondern mit der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs begründet.³²⁸

Die FPD möchte mit ihrem Vorschlag der Gefahr vorbeugen, daß „bei Anträgen zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen [...] der Deutsche Bundestag wegen des Zwangs der Verhältnisse vor vollendete Tatsachen gestellt wird“ mit der Folge, „daß der Parlamentsvorbehalt in besonders wichtigen Fällen faktisch ausgeschaltet wird“.³²⁹ Während *Gilch* sich von der Etablierung eines solchen Ausschusses eine „Stärkung des Parlamentsvorbehaltes“ hofft, weil das Gremium „eine formalisierte parlamentarische Beratung und Unterrichtung in Fällen ermöglicht hätte, in denen der Bundestag bisher nur in informeller Weise beteiligt wurde“³³⁰, befürchtet *Meyer* erhebliche Beeinträchtigungen des vom Verfassungsgericht geschaffenen „Gleichgewicht[s] der geteilten Verantwortlichkeiten“³³¹ und damit eine substantielle Aushöhlung des Parlamentsvorbehalts. Beide Argumentationen besitzen ihre Berechtigung: Auf der einen Seite stellte eine förmliche Entscheidung durch einen Ausschuß ein höheres Maß an parlamentarischer Mitwirkung bereits im Vorfeld eines Einsatzes dar als eine informelle Unterrichtung mit der Option auf nachträgliche Zustimmung oder Ablehnung. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß diese Lösung auf Kosten des Gesamtplenums geht, das möglicherweise länger und öfter als politisch geboten aus dem Entscheidungsprozeß herausgehalten wird. Hier müssen Risiken und Chancen bedacht und je nach politischer Präferenz gegeneinander abgewogen werden.

Allerdings: Die eigentliche Brisanz des FDP-Vorschlags liegt weniger in der institutionellen Lösung in Form eines speziellen Ausschusses begründet, solange hier eine angemessene Repräsentanz aller Fraktionen bestünde. Bedenklicher erscheint vielmehr die Art und Weise, wie das

328 Bereits im eigentlichen Gesetzestext heißt es lediglich: „Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages.“ – Parlamentsbeteiligungsgesetz, a.a.O., S. 775 f, Paragraph 5, Absatz 1. – Diese Formulierung wird durch die Gesetzesbegründung unterstrichen: „Gefahr im Verzug ist [...] dann gegeben, wenn angesichts einer konkreten Gefahr *unmittelbar* gehandelt werden muss und die Entscheidung des Bundestages *nicht rechtzeitig* herbeigeführt werden kann.“ (Herv. SJ). – Gesetzentwurf SPD und Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 6.

329 Gesetzentwurf van Essen u.a., a.a.O., S. 7.

330 *Gilch*: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz, S. 209 f.

331 *Meyer*: Von der Entscheidungsmündigkeit, S. 27.

zu behebende Problem konstruiert wird. Drei Sachverhalte verdienen besondere Beachtung: Erstens nimmt der Erläuterungstext den – in der Tat möglichen – Verstoß gegen die Pflicht der parlamentarischen Mitwirkung normativ vorweg. Zweitens läßt die Begründungsfigur eines ‚Zwangs der Verhältnisse‘ den Akteur verschwinden, der auch in schwierigen Situationen mehr oder weniger bewußt entscheidet. Und drittens stellt der Gesetzentwurf die Einstufung einer Angelegenheit als geheim ins subjektive Ermessen der Regierung, ohne diese Entscheidung an objektive Kriterien – etwa unmittelbaren Handlungsbedarf – zu binden. Damit entsteht ein gleichsam geschlossener Raum für solche Aktionen, die einer Regierung zwar aus Gründen der ‚Staatsräson‘ geboten erschienen, die aber das Licht der Öffentlichkeit aus politischen oder rechtlichen Gründen nicht gut vertragen. Schon heute tun sich Regierung *und* Parlament schwer damit, die Bevölkerung über Einsatzaufträge des Kommandos Spezialkräfte (KSK) und deren Verschränkung mit den Aktionen der USA im Rahmen ihres ‚Kriegs gegen den Terror‘ zu informieren.³³²

Das Gesetz enthält zwar in wenigen Punkten Unschärfen bzw. Brüche: Dies betrifft Formulierungen zu Vorbereitungen und Planungen sowie zu humanitären Hilfsaktionen. Grenzfälle und Grauzonen sind – wie bei rechtlichen Regelungen wohl unvermeidbar – vorprogrammiert. Sie bestünden etwa beim Übergang von Planung zum Einsatz sowie bei Einbeziehung einzelner Soldaten in militärisch gestützte Aktivitäten internationaler Einrichtungen bzw. verbündeter Streitkräfte. Auch praktische Fallstricke deuten sich bereits an. Zu nennen wären hier machtpolitische Überformungen einer Entsendeentscheidung ebenso wie reflexartige Mandatsverlängerungen, aber auch Geheimniskrämerei bei heiklen Missionen. Dennoch: Gemessen an anderen Vorschlägen insbesondere zu Vorratsbeschlüssen muß die aktuelle Rechtslage als Erfolg für das Parlament verbucht werden.

6. Zusammenfassung und Ausblick

1. *Grundgesetz als Verfassung des Friedens:* Die Einstufung als friedensförderliche Verfassung beruht auf zwei Sachverhalten: Erstens beschränkt das Grundgesetz die Zulässigkeit des Einsatzes von Streitkräften auf den Zweck der Verteidigung. Einzig im Falle eines vollzogenen

332 Vgl.: Schwarz, Patrick: KSK kämpft in Afghanistan nur punktuell, in: Die Tageszeitung vom 13. März 2002.

oder drohenden Angriffs auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sind militärische Gegenmaßnahmen zweifelsfrei erlaubt. Bereits bewaffnete Nothilfe für einen angegriffenen Bündnispartner in NATO bzw. WEU läßt sich nur mit interpretatorischen Kunstgriffen begründen. Zweitens erlaubt das Grundgesetz die Einordnung der Bundesrepublik in kollektive Sicherheitssysteme, wie allein die Vereinten Nationen zweifelsfrei eines darstellen. Deren friedensstrategische Leistung besteht darin, die Lösung, welcher der demokratische Rechtsstaat für den ‚Krieg aller gegen alle‘ gefunden hat, unter den Bedingungen einer vitalen Staatenwelt soweit wie möglich auf das internationale System zu übertragen. Das heißt: Sie betreiben im Sinne *Weizsäckers* ‚Weltinnenpolitik‘ ohne Weltstaat. Ihre Merkmale sind: Weltverfassung, Weltrechtsordnung, Zivilisierung und Gewaltenbildung bzw. Gewaltenteilung. Kollektive Sicherheitssysteme fungieren damit als Gegenmodelle zu Bündnissystemen sowie zu hegemonial bzw. imperial orientierten Ordnungspolitiken mächtiger Akteure. Mit kooperativen Sicherheitssystemen teilen sie die quasi-innenpolitische Ausrichtung, bringen diesen Gedanken aber wegen der vorgesehenen Zwangsinstanz stärker zum Ausdruck.

2. *Erste Revision durch das Bundesverfassungsgericht (1994)*: Nach dem Urteil des Karlsruher Gerichts dürfen Streitkräfte im Ausland auch außerhalb einer Selbstverteidigung gestattenden Situation eingesetzt werden. Diese Entgrenzung erscheint aus grundgesetzlicher Perspektive zwar fragwürdig. Vom Standpunkt eines handlungsfähigen Kollektivsystems wäre sie aber dann zu begrüßen, wenn die Streitkräfte tatsächlich in seinem Rahmen eingesetzt würden. Und hier liegt das eigentliche Problem: Das Judikat eliminiert systemunterscheidende Differenzen und erhebt Bündnisse wie die NATO zu kollektiven Sicherheitssystemen, sofern sie der Friedenswahrung dienen. Damit nimmt es eine friedensstrategische Relativierung der Vereinten Nationen vor. Diese wird durch eine kritiklose Übernahme des weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriffs der NATO und der WEU weiter verschärft, der die eigenmächtige Entscheidungskompetenz der Bündnisse bzw. ihrer Mitgliedstaaten über militärische Maßnahmen in jenen Bereich ausdehnt, über den zu befinden allein dem Sicherheitsrat der Weltorganisation obläge. Die praktische Konsequenz der ordnungspolitischen Indifferenz der Bundesverfassungsrichter zeigt sich in einem späteren Urteil, in welchem der Kosovokrieg der NATO (1999) trotz seines fehlenden UNO-Mandats geradezu als Beitrag zur Stärkung der Autorität der Vereinten Nationen gewertet wird. Und in *Dreists* Prüfschema zur

rechtlichen Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen genügt es, wenn Militäraktionen durch eine jene Organisationen ‚autorisiert‘ werden, die das Judikat von 1994 als kollektive Sicherheitssysteme qualifiziert.

3. *Zweite Revision durch die Verteidigungspolitischen Richtlinien (2003):* Auch wenn wichtige Elemente in älteren Dokumenten vorgeprägt sind (Verteidigungspolitische Richtlinien von 1992, Weißbuch von 1994), so transformieren die aktuellen VPR den weiten Sicherheits- in einen weiten Verteidigungsbegriff. Als besonders problematisch erweist sich in diesem Kontext zum einen die Ausdehnung der Beistandsverpflichtung von NATO- und WEU-Vertrag auf solche Situationen, welche sich erst künftig zu einer akuten Gefährdung entwickeln könnten. Zum anderen läßt sich das diffuse Bekenntnis zur Unterstützung von Bündnispartnern beliebig weit ausdehnen. Streitkräfte geraten auf diese Weise zum ‚normalen‘ außenpolitischen Instrument. Damit wird die von Bundeskanzler *Schröder* geforderte Enttabuisierung des Militärischen in einem offiziellen Strategiepapier festgeschrieben. Sogar die Legitimierung einer hypothetischen Beteiligung der Bundeswehr am Irakkrieg (2003) wäre ohne weiteres möglich gewesen. Auf dem Weg von der Begründung zur Umsetzung wäre indes wenigstens eine Hürde zu nehmen gewesen: Erstens hätte das Parlament seine Zustimmung erteilen müssen. Und zweitens hätte das Bundesverfassungsgericht, wäre es angerufen worden, keinen abschlägigen Bescheid fassen dürfen. Insgesamt hat sich die im Grundgesetz verankerte Beweislast gleichsam umgekehrt: Sie liegt nicht länger bei den Befürwortern, sondern bei den Gegnern eines Streitkräfteeinsatzes.
4. *Parlamentsbeteiligungsgesetz (2005) als Hürde:* Das im Judikat von 1994 festgestellte Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts setzt Tendenzen in westlichen Demokratien zur Stärkung der Exekutiven eine Grenze, indem es sich um eine ausgewogene Balance zur Legislative bemüht. Allerdings bringt das Parlamentsbeteiligungsgesetz (2005) keine Rückkehr zum friedensnormativen *status quo ante* – das ist auch nicht seine Aufgabe. Vielmehr stellt es auf Basis der vorgenommenen Revisionen eine politische Hürde dar, die vor einem Streitkräfteeinsatz entweder genommen oder unterlaufen werden muß. Das von der rot-grünen Bundesregierung eingebrachte Gesetz schreibt die Notwendigkeit eines vorherigen Entsendebeschlusses des Bundestags fest. Anstelle einer förmlichen Befassung kann in Fällen geringerer Relevanz ein vereinfachtes Verfahren treten, in welchem die Zustimmung nach Ablauf einer siebentägigen Verschweigefrist als erteilt gilt. Dort,

wo wegen unmittelbaren Handlungsdrucks eine vorherige Mitwirkung ausnahmsweise nicht möglich ist, muß das Parlament zumindest vor der Aktion informiert werden. Das Zustimmungsverfahren ist unverzüglich nachzuholen. Außerdem spricht das Gesetz dem Bundestag ein generelles Rückholrecht zu.

Im Unterschied zu Vorstellungen aus den Reihen der CDU/CSU besteht die Möglichkeit eines anfangs der Legislaturperiode erteilten Vorratsbeschlusses nicht. Auch Vorschläge der FPD finden in das Gesetz keinen Eingang: Dies betrifft die Einrichtung eines speziellen Ausschusses ebenso wie die Einführung einer besonderen Geheimhaltungsstufe, über deren Vorliegen allein die Regierung zu befinden hätte. Vor dem Hintergrund der Debatte ist das geltende Beteiligungsgesetz trotz einiger Unschärfen und vorprogrammierter Grauzonen als Erfolg für das Parlament zu werten. Allerdings: Für einen positiven Bescheid genügt die geschlossene Unterstützung aus den Reihen jener Fraktionen, welche die Regierung stellen. Hier müssen die Abgeordneten darauf achten, daß der Bundestag nicht vom Kontrolleur zum Erfüllungsgehilfen der Exekutiven mutiert.

Das ist die von der rot-grünen Bundesregierung hinterlassene Lage. Wie wird die große Koalition mit ihr umgehen? Wenngleich hier das Reich der Spekulation beginnt, bestehen Anhaltspunkte für eine begründete Einschätzung: Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 verpflichtet die Regierung dazu, „bis Ende 2006 unter Federführung des Bundesministers der Verteidigung ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“³³³ vorzulegen. Während Hinweise auf eine Korrektur des bisherigen Kurses fehlen, finden sich deutliche Indizien für dessen Beibehaltung. So heißt es etwa, „die seit der deutschen Einheit kontinuierlich durchgeführte Weiterentwicklung der Bundeswehr“ werde „so fortgeführt, dass die Streitkräfte ihre Aufgaben im sicherheitspolitischen Umfeld des 21. Jahrhunderts erfolgreich wahrnehmen können“³³⁴. Basis bleibt der „umfassende[.] Sicherheitsbegriff“³³⁵. Zum künftigen Aufgabenspektrum der Bundeswehr zählen neben der Landesverteidigung weiterhin die

333 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. (zit.: Gemeinsam für Deutschland.) S. 154.

334 Gemeinsam für Deutschland, S. 154. – Wie in der gesamten Studie werden hier nur die Passagen mit Streitkräftebezug thematisiert. Eine andere Kontinuität findet sich im Bekenntnis zur Weiterführung des Aktionsplans der alten Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention. – Ebenda, S. 159.

335 Gemeinsam für Deutschland, S. 146.

„Unterstützung von Bündnispartnern“³³⁶ sowie „internationale[.] Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“³³⁷; auch im „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“³³⁸ müsse notfalls der Einsatz militärischer Mittel erwogen werden. Verpflichtungen „gegenüber VN, NATO und EU“³³⁹ finden sich wie bereits in den VPR 2003 auf einer Ebene. Am Parlamentsbeteiligungsgesetz will die große Koalition vorerst nicht rühren. Für den Fall jedoch, daß der Praxistest „Bedarf zur Weiterentwicklung“³⁴⁰ signalisiert, kündigen die Koalitionspartner „Initiativen“³⁴¹ an. Möglicherweise bekommen dann Vorschläge insbesondere aus den Reihen der Unionsparteien, die wie die Idee zu Vorratsbeschlüssen aus guten Gründen bislang nicht den Weg ins Gesetz gefunden haben, eine neue Chance. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem skizzierten Befund?

- *Wachsende Bedeutung des Parlaments:* Seitens der Regierung dürfte keine Rückkehr zum *status quo ante* zu erwarten stehen. Im Gegenteil erwägt Verteidigungsminister *Franz Josef Jung*, die friedensnormativen Revisionen durch eine Grundgesetzänderung verfassungsrechtlich zu zementieren.³⁴² Dies betrifft die Regelung für Auslandseinsätze ebenso wie den Verteidigungsbegriff. Offensiver als sein Vorgänger plädiert *Jung* für eine Ausrichtung der Sicherheitspolitik an nationalen und wirtschaftlichen Interessen. Auch das Bundesverfassungsgericht, das in den letzten Jahren konsequent bei einem weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriff sowie ordnungspolitischer Indifferenz geblieben ist, dürfte keine plötzliche Kehrtwende vollziehen. Damit wächst die Bedeutung des Parlaments für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem neugewonnenen Ermessensspielraum beim Einsatz des militärischen Instruments. Denn die Exekutive ist zum einen unmittelbarer jenen Zwängen bzw. Schein-Zwängen ausgesetzt, welche sich aus der unvermeidbaren Verstrickung in internationale Arbeitszusammenhänge ergeben. Zum anderen sind Streitkräfte bereits zur Machtressource

336 Gemeinsam für Deutschland, S. 153.

337 Gemeinsam für Deutschland, S. 153.

338 Gemeinsam für Deutschland, S. 159.

339 Gemeinsam für Deutschland, S. 154. – Wie in den VPR 2003 fehlt das rhetorische Bekenntnis zur „Schlüsselrolle [der Vereinten Nationen] für die Wahrung des Friedens und die Lösung der weltweiten Zukunftsaufgaben“ nicht (ebenda, S. 158). Allerdings werden die sich aus dieser Feststellung ergebenden ordnungspolitischen Konsequenzen für den Einsatz der Streitkräfte nicht reflektiert bzw. durch die suggerierte operative Gleichwertigkeit unterschiedlicher Organisationsformen unterlaufen.

340 Gemeinsam für Deutschland, S. 154.

341 Gemeinsam für Deutschland, S. 154.

342 Vgl.: „Verteidigung neu definieren“. Minister Jung über die Bundeswehr und das Grundgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 2006.

avanciert, die sich für die Erreichung außenpolitischer Ziele jenseits des Verteidigungsauftrags funktionalisieren läßt – sei es zur Erlangung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat, sei es zur Entlastung von weitergehenden Forderungen der Bündnispartner. Damit dürfte die Regierung eher als das Parlament zum Einsatz der Bundeswehr disponiert sein.

Eine wichtige Aufgabe wird auch darin bestehen, Licht in das Dunkel zu bringen, in welchem sich gegenwärtig die Aktivitäten der KSK vollziehen. Diese Forderung befindet sich in Übereinstimmung mit *Immanuel Kants* transzendentaler Formel des öffentlichen Rechts: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht.“³⁴³ Das bedeutet im Umkehrschluß, daß alle Handlungen, die rechtens sind, sich mit dem Prinzip der Publizität vertragen.³⁴⁴ Bewegte sich bei den Operationen der KSK alles im Rahmen des Zulässigen, bräuchte die Regierung eine breite Debatte nicht zu scheuen. Im Gegenteil könnte – dann unbegründetes – Mißtrauen behoben werden. Befänden sich die Einsätze hingegen in oder gar jenseits einer Grauzone, dann wäre dieser Zustand unverzüglich zu beenden.

- *Unverzichtbarkeit eines öffentlichen Diskurses*: Die Öffentlichkeit muß sich vermehrt in den friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs einschalten. Das angekündigte Weißbuch böte schon heute einen brauchbaren Anlaß. In einer solchen Debatte wäre auch der weite Sicherheits- und Verteidigungsbegriff kritisch auf seine theoretische, analytische und praxeologische Brauchbarkeit zu befragen und das Bewußtsein für die friedensstrategische Differenz zwischen kollektiver Weltinnenpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen und hegemonialen bzw. imperialen Ordnungsentwürfen zu schärfen. Den Diskurs, in dem Pros und Cons argumentativ zum Tragen kämen, als Bereicherung zu begreifen und als notwendiges Korrektiv auch zu wollen – diese Haltung stünde jeder Politik in *Kant'scher* Tradition gut. Was der Königsberger dem aufgeklärten Herrscher speziell mit Blick auf seine Philosophen abver-

343 *Kant*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., S. 381.

344 Aber nicht alle Maximen, welche die Publizität vertragen, sind allein deshalb gerecht, denn bei entsprechender Machtverteilung lassen sich auch unrechte Maximen öffentlich kommunizieren, ohne daß der Inhaber der „entschiedene[n] Obermacht“ um die Verwirklichung seiner Absichten fürchten müsse. Aus dieser Einsicht zieht Kant den Schluß: „Alle Maximen, die der Publizität *bedürfen* (um ihren Zweck nicht zu verfehlen), stimmen mit Recht und Politik vereinigt zusammen.“ (Herv. im Original). – *Kant*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., S. 386.

langt, müßte erst recht für moderne Demokratien im Umgang mit einer entwickelten Öffentlichkeit gelten: „Daß aber Könige oder königliche Völker [...] die Classe der Philosophen [...] öffentlich sprechen lassen, ist Beiden zu Beleuchtung ihres Geschäfts unentbehrlich.“³⁴⁵ Denn diese Berufsgruppe sei – offensichtlich im Unterschied zu den Herrschenden – „ihrer Natur nach der Rottirung und Clubbenverbündung unfähig“³⁴⁶. Gerade ihre Distanz zur praktischen Politik macht sie nach Auffassung *Kants* als Produzenten handlungsleitender Maximen besonders geeignet, „weil der Besitz der Gewalt“ – bzw. die wachsende Nähe zu ihr – „das freie Urtheil der Vernunft unvermeidlich verdirbt“³⁴⁷. Wegen dieses Mechanismus möchte er auch nicht die Philosophen selber, sondern allein ihre Grundsätze zu Rate ziehen. Der Königsberater stellt damit ebensowenig eine Alternative zum öffentlichen Diskurs dar wie der Philosophenkönig.

Sicherlich gibt es gute Gründe dafür, gemeinsam mit *Jürgen Habermas* die Konstruktion bürgerlicher Öffentlichkeit als reines „Milieu einer ‚sprechenden‘ Aufklärung“³⁴⁸ zu hinterfragen: Bereits die Entwicklung elektronischer Massenmedien und ihr immenses Manipulationspotential deuten einen grundlegenden „Strukturwandel“³⁴⁹ an. Nach *Michel Foucault* dient der Diskurs ohnehin nicht der Beförderung gemeinsamer Wahrheiten oder wohlverstandener Politik. Für ihn ist der Diskurs „nicht bloß das, was die Kämpfe oder die Systeme der Beherrschung in Sprache übersetzt: er ist dasjenige, worum und womit man kämpft; er ist die Macht, deren man sich zu bemächtigen versucht“³⁵⁰.

Bei aller Skepsis: Eine öffentliche Kontroverse eröffnet zumindest eine zusätzliche Chance auf ein friedensförderliches Korrektiv. Damit steht zunächst die Gesellschaft in der Pflicht. Die Antwort auf die Frage, ob die Politik auf das Angebot eingeht, steht auf einem ganz anderen Blatt.

345 *Kant*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., S. 369.

346 *Kant*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., S. 369.

347 *Kant*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., S. 369.

348 *Habermas, Jürgen*: Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von zweihundert Jahren (zit.: Habermas: Kants Idee.), in: *Bohmann/Lutz-Bachmann*: Frieden durch Recht, S. 7-24; hier: S. 15.

349 *Habermas*: Kants Idee, a.a.O., S. 15.

350 *Foucault, Michel*: Die Ordnung des Diskurses. Aus dem Französischen von Walter Seitter. Mit einem Essay von Ralf Konersmann. Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1991, S. 11.

Literaturverzeichnis

1. Quellen:

- All Governments of Israel, unter: >http://www.knesset.gov.il/govt/eng/GovtByNumber_eng.asp?govt< [7.8.2005].
- The Arab Association for Human Rights, Annual Report 2004, unter: ><http://www.arabhra.org/publications/annualreports/2004annualreport.pdf>< [21.8.2005].
- The Arab Association for Human Rights, The Arab Minority in Israel, unter: ><http://www.arabhra.org/factsheets/factsheet0.htm>< [21.8.2005].
- Basic Law: Human Dignity and Liberty, unter: >http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3_eng.htm< [19.7.2005].
- Basic Law: Freedom of Occupation, unter: >http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4_eng.htm< [19.7.2005].
- Davis, Uri, Stellungnahme zur Einführung des Gesetzes der Rückkehr von David Ben-Gurion vor der Knesset (Auszug), in: Apartheid Israel, London: Zed Books, 2003, S. 202f., zitiert nach: inamo, Vol. 10/Nr. 38 (Sommer 2004), S. 33.
- B'Tselem, Knesset enacts racist law, unter: >http://www.btselem.org/English/Special/2005804_Racism_Law.aspI m< [19.8.2005].
- Israeli Cabinet Statement on Road Map and 14 Reservations, unter: ><http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/road1.html>< [30.7.2005].
- Israel Ministry of Foreign Affairs, The Disengagement Plan – General Outline (April 18, 2004); The Cabinet Resolution Regarding the Disengagement Plan (June 6, 2004), Addendum A – Revised Disengagement Plan – Main Principles, Addendum C – Format of the Preparatory Work for the Revised Disengagement Plan, unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israeli+Disengagement+Plan+20-Jan-2005.htm> (Zugriff am 22.04.2005).
- The Knesset in the Government System. The Electoral System in Israel, unter: >http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_beh.htm [19.7.2005].
- The Law Of Return, unter: ><http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/return.htm>< [23.8.2005].
- Ministry of Defence. Government of Israel, Israel's Security Fence, <http://www.seamzone.mod.gov.il/Pages/ENG/default.htm> (1.7.2005)

The official summation of the Or Commission report, in: Ha'aretz, 2.9.2003, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=335594&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0&listSrc=Y>< [25.7.2005].

A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, unter: ><http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>< [30.7.2003].

Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel unter: >http://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm< [19.8.2005].

2. Literatur

a) Bücher

Czempiel, Ernst-Otto, Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn/München/Wien/Zürich: Westdeutscher Verlag, 1986.

Kepel, Gilles, Das Schwarzbuch des Dschihad. Aufstieg und Niedergang des Islamismus, München/Zürich: Piper, 2002.

Lozowick, Yaacov, Right to Exist: A Moral Defense of Israel's Wars, Sidney et al.: Doubleday, 2003.

Peres, Shimon, Die Versöhnung. Der neue Nahe Osten, Berlin: Siedler, 1993.

Shlaim, Avi, The Iron Wall. Israel and the Arab World, London: Penguin, 2001.

b) Zeitschriften

Agha, Hussein/Malley, Robert, Camp David: The Tragedy of Errors, in: New York Review of Books, Vol. 48/Nr. 13 (9.8.2001), S. 59-65.

Agha, Hussein/ Malley, Robert, Camp David and After: An Exchange. 2. A Reply to Ehud Barak, in: New York Review of Books, Vol. 49/Nr. 10 (13.6.2002), S. 46-49.

Arian, Asher/Shamir, Michal, Candidates, Parties and Blocs: Israel in der 1990s, in: Party Politics, Vol. 7/Nr. 6 (2001), S. 689-710.

Bishara, Azmi, Reflections on October 2000: A Landmark in Jewish-Arab Relations in Israel, in: Journal of Palestine Studies, Vol. 30/Nr. 3 (Spring 2001), S. 54-67.

Ehrlich, Avishai, Für Land und Gott. Israel unter Netanyahu, in: inamo, Vol. 4/Nr. 13 (Frühjahr 1998), S. 21-25.

- Chetrit, Sami Shalom, Misrachim und Palästinenser in Israel. „Die neuen Misrachim“, in: inamo, Vol. 10/Nr. 38 (Sommer 2004), S. 14-20.
- Frisch, Hillel, The Influence of the Al Aqsa Intifada on the Arab Vote in the 2003 Elections, in: Israel Affairs, Vol. 10/Nr. 4 (Summer 2004), S. 130-145, unter: <http://hl2.biu.ac.il/users/www/31743/Frisch%202003%20Arab%20elections%20pdf.pdf> [21.8.2005].
- Kimmerling, Baruch, Weder demokratisch noch jüdisch, in: inamo, Vol. 4/Nr. 13 (Frühjahr 1998), S. 12-15.
- Malley, Robert/Agha, Hussein, Camp David and After—Continued. A Reply, in: New York Review of Books, Vol. 49/Nr. 11 (27.6.2002), S. 48-49.
- Morris, Benny/Barak, Ehud, Camp David and After—Continued. A rejoinder, in: New York Review of Books, Vol. 49/Nr. 11 (27.6.2002), S. 47-48.
- Morries, Benny, Camp David and After: An Exchange. 1. An Interview with Ehud Barak, in: New York Review of Books, Vol. 49/Nr. 10 (13.6.2002), S. 42-45.
- Raz-Krakotzin, Amnon, Aus dem Lehrbuch: Geschichte des Zionismus und Geschichte des Landes, in: inamo, Vol. 10/Nr. 38 (Sommer 2004), S. 24-28.
- Raz-Krakotzin, Amnon, National-koloniale Theologie: Religion, Orientalismus, „säkularer“ Staat, in: inamo, Vol. 10/Nr. 40 (Winter 2004), S. 49-50.
- Smootha, Sammy, Ethnic Democracy: Israel as an Archetype, in: Israel Studies, Vol. 2/Nr. 2 (Fall 1997), S. 198-241.
- Smootha, Sammy, The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state, in: Nations and Nationalism, Vol. 8/Nr. 4, 2002, S. 475-503.
- Timm, Angelika, Israel auf dem Weg zur Theokratie?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Vol. 24/Nr. 8 (August 1999), S. 927-931.

c) Sammelbände

- Diner, Dan, Kumulative Kontingenz — Jüdische Erfahrung und israelische Legitimität, in: Derselbe, Gedächtniszeiten. Über jüdische und andere Geschichten, München: Beck, 2003a, S. 201-227.
- Diner, Dan, Zeitenembleme israelischer Zugehörigkeit – Von Säkularem und Profanem, in: Dan Diner, Gedächtniszeiten. Über jüdische und andere Geschichten, München: Beck, 2003b, S. 228-245.

- Ehrlich, Avishai, Israel: die Wahlen 1996 und der israelisch-palästinensische Friedensprozess, in: Johannsen, Margret/Schmid, Claudia (Hrsg.), Wege aus dem Labyrinth? Friedenssuche in Nahost, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 92-121.
- Flores, Alexander, Islam, Islamismus und Nationalismus im Palästinakonflikt, in: Uta Klein/Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Gewaltspirale ohne Ende? Konfliktstrukturen und Friedenschancen im Nahen Osten, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 2002, S. 50-63.
- Klein, Uta, Militär und Gesellschaft in Israel, in: Uta Klein/Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Gewaltspirale ohne Ende? Konfliktstrukturen und Friedenschancen im Nahen Osten, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 2002, S. 138-155.
- Limone, Shmuel, The Arab Threat: The Israeli Perspective, in: National Threat Perceptions in the Middle East, UNIDIR Research Paper Nr. 37, September 1995, S. 9-15.
- Rabinowitz, Dan/Ghanem, As'ad/Yiftachel, Oren (Hrsg.), Ratschläge für die Regierungspolitik gegenüber der arabischen Bevölkerung in Israel, in: Uta Klein (Hrsg.), Die Anderen im Innern: Die arabisch-palästinensische Bevölkerung in Israel, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 2003, S. 60-108.
- Sa'di, Amad H., Die nationale Identität der palästinensischen Bevölkerung in Israel. Eine kritische Analyse, in: Uta Klein (Hrsg.), Die Anderen im Innern: Die arabisch-palästinensische Bevölkerung in Israel, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 2003, S. 35-59.
- Shohat, Ella, Mizrahim in Israel: Zionismus aus der Sicht seiner jüdischen Opfer, in: Iris Neidhardt (Hrsg.), Mit dem Konflikt leben?! Berichte und Analysen von Linken aus Israel und Palästina. Münster: Unrast, 2003, zit. n. inamo, Vol. 10/Nr. 38 (Sommer 2004), S. 16.
- Study Group of the American Academy of Arts and Sciences (Principal Authors Geoffrey Boutwell/Everett Mendelsohn), Israeli-Palestinian Security: Issues in the Permanent Status Negotiations, Cambridge, Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences, 1995, S. 18-21.
- Zuckermann, Moshe, Volk, Staat und Religion im zionistischen Selbstverständnis, in: Uta Klein/Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Gewaltspirale ohne Ende?, Konfliktstrukturen und Friedenschancen im Nahen Osten, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 2002, S. 34-49.

d) Reihentitel

- Arian, Asher, Israeli Public Opinion on National Security 2003. Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Memorandum Nr. 67, Oktober 2003, S. 30f., unter: >[http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo 67.pdf](http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo%2067.pdf)< [19.8.2005].
- Schweitzer, Yoram, Hamas at a crossroads?, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Tel Aviv Notes Nr. 154, 11. Dezember 2005, unter: ><http://www.tau.ac.il/jcss/taunotes.html>< [12.12.2005].
- Yaar, Ephraim/Hermann, Tamar, Peace Index January 1998, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University, unter: ><http://spirit.tau.ac.il/socant/peace/peaceindex/1998/files/Jan98e.pdf><[7.8.2005].
- Yaar, Ephraim/Hermann, Tamar, Peace Index: March 2005, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University, unter: ><http://spirit.tau.ac.il/socant/peace/peaceindex/2005/files/march2005e.pdf>< [2.8.2005].
- Yaar, Ephraim/Hermann, Tamar, Peace Index: May 2005, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University, unter: ><http://http://spirit.tau.ac.il/socant/peace/peaceindex/2005/files/may2005e.pdf>< [2.8.2005].

e) Zeitungen

- Alon, Gideon/Mualem, Mazal, New government squeaks through, in: Ha'aretz, 11.1.2005 (2005a), unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=525454>< [19.8.2005].
- Alon, Gideon, MKs pass bill, pare down familiy reunification for Palestinians, in: Ha'aretz, 28.7.2005 (2005b), unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=604523>< [19.8.2005].
- Barak, Aharon, "Jewish or Democratic? Israel's Top Judge Reflects on Values: What are the values of the state of Israel as a Jewish and democratic state?," in: Forward, August 23, 2002, unter: ><http://www.forward.com/issues/2002/02.08.23/oped1.html>< [31.7.2005].
- Barkat, Amiram/Haaretz Service, Extremists pronounce 'palsa denura' death curse on PM, in: Ha'aretz, 26.7.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=604981><[5.8.2005].

- Barkat, Amiram, For first time, Jews are no longer a majority between the Jordan and the sea, in: Ha'aretz, 11.8.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=611137>< [18.8.2005].
- Barkat, Amiram/Mualem, Mazal, Eitam, Levy bold NRP, set up new party, in: Ha'aretz, 24.2.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=544200>< [5.8.2005].
- Gorali, Moshe, So this Jew, Arab, Georgian, Samaritan go to court..., in: Ha'aretz 28.12.2003, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=376724>< [30.7.2005].
- Harel, Amos, Over 42.000 troops deployed in six 'rings' to carry out pullout, in: Ha'aretz, 12.8.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=611981>< [21.8.2005].
- Ilan, Shazar, Old-time religion is surprisingly successful with the young, in: Ha'aretz, 27.5.2004, unter: ><http://www.haaretzdaily.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=77272&contrassID=2&subContrassID=5&sbSubContrassID=0&listSrc=Y>< [23.8.2005].
- Ilan, Shazar, Shazar Ilan on religion and state, and the Haredim, in: Ha'aretz, 10.12.2003, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/pages/QA.jhtml?qaNo=85>< [7.8.2005].
- Kimmerling, Baruch, The was no reason for a quiet evacuation, in: Ha'aretz, 21.8.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=615215>< [24.8.2005].
- Markus, Yoel, The Winner: Arik's nerves of steel, in: Ha'aretz, 29.3.2005, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=557976>< [11.12.2005].
- Shragai, Nadav, Rabbis: No government has the right to set up a foreign state in the land of Israel, in: Ha'aretz, 24.6.2003, unter: ><http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=310798>< [7.8.2005].
- Wagner, Mati/Izenberg, Dan, Settlers protest Sharon's pullout stance, in: Jerusalem Post, 24.2.2005, unter: ><http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost/JPArticle/Printer&cid=1109215385222&p=1078027574097>< [5.8.2005].

f) Internet

- Kamm, Shira, The Arab Citizens of Israel. Status & Implications for the Middle East Conflict, Mossawa Center, 2003, unter: ><http://www.mossawacenter.org/en/reports/2003/11/031116.pdf>< [24.8.2005].

Lustick, Ian S., For The Land and The Lord: Jewish Fundamentalism in Israel, New York 1994, 2. Auflage, unter: ><http://www.sas.upenn.edu/penncip/lustick/index.html>< [7.8.2005].

Sprinzak, Ehud, Fundamentalism, Terrorism, and Democracy: The Case of the Gush Emunim Underground, unter: >http://www.geocities.com/alabasters_archive/gush_underground.html< [22.8.2005].

g) Radiomanuskript

Abraham Jehoschua, Im Schatten der Mauer. Vom Wandel der israelischen Demokratie. Abraham Jehoschua im Gespräch mit Jochanan Shelliem, Deutschlandfunk, 17. Oktober 2004 (Manuskript).